REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

DIARIO DE SESIONES DE LA CÁMARA DE SENADORES

SEGUNDO PERÍODO DE LA XLVII LEGISLATURA

61ª SESIÓN EXTRAORDINARIA

PRESIDEN

EL SEÑOR DANILO ASTORI
Presidente

EL SEÑOR CARLOS BARÁIBAR
Primer Vicepresidente

Y

EL SEÑOR JOSÉ AMORÍN
Tercer Vicepresidente

ACTÚAN EN SECRETARÍA LOS TITULARES HUGO RODRÍGUEZ FILIPPINI Y GUSTAVO SÁNCHEZ PIÑEIRO Y LOS PROSECRETARIOS MIGUEL SEJAS Y YEANNETH PUÑALES

SUMARIO

Páginas

1) **Texto de la citación**..... 3

2) **Asistencia**..... 4

3) **Levantamiento del receso**..... 4

- El Senado resuelve levantar el receso a fin de considerar el Orden del Día incluido en la citación.

4) **Asuntos entrados**..... 4

5) Pedidos de informes..... 6

- El señor Senador Lacalle Herrera solicita se curse un pedido de informes al Ministerio de Desarrollo Social, relacionado con las organizaciones no gubernamentales y demás personas jurídicas de derecho privado a él vinculadas contractualmente.

- El señor Senador Lacalle Herrera solicita se curse un pedido de informes a los Ministerios de Defensa Nacional y del Interior, relacionado con el ingreso de autoridades policiales argentinas en el territorio nacional.

- La señora Senadora Moreira y los señores Senadores Amorín, Lorier, Penadés y Rubio solicitan se curse un pedido de informes al Ministerio de Educación y Cultura con destino a la Administración Nacional de Educación Pública, relacionado con las herencias yacentes establecidas en el artículo 428 del Código General del Proceso, que se encuentran en posesión del referido Organismo.

- El señor Senador Heber solicita se cursen pedidos de informes al Ministerio de Desarrollo Social; al Ministerio de Educación y Cultura; al Ministerio de Salud Pública; al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y por su intermedio al Banco de Previsión Social; y al Ministerio de Economía y Finanzas, y por su intermedio a la Dirección General Impositiva, relacionados con las actividades desarrolladas por la Asociación Civil Buena Estrella y la Cooperativa de Obreros Buena Estrella.

- Oportunamente fueron tramitados.

6) Inasistencias anteriores..... 9

- Por Secretaría se da cuenta de las inasistencias registradas a las últimas convocatorias del Cuerpo.

7) Comisión Preinvestigadora por posibles irregularidades en el Contrato de Inversión con la empresa Montes del Plata..... 9

- Informe de la Comisión integrada para analizar las denuncias presentadas por el señor Senador Bordaberry.

- Por moción del señor Senador Nin Novoa, el Senado resuelve crear una Comisión Especial de cinco miembros a los efectos de analizar y hacer propuestas relativas a las leyes y normas de promoción de inversiones.

8) Embarcaciones a ser utilizadas en trabajos de dragado y similares..... 26

- Proyecto de ley por el que se modifican disposiciones relativas a su embanderamiento.

- Sancionado. Se comunicará al Poder Ejecutivo.

9) Dirección Nacional de Meteorología..... 29

- Proyecto de ley por el que se prorroga su transferencia del Ministerio de Defensa Nacional al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente hasta el 31 de octubre de 2012.

- Sancionado. Se comunicará al Poder Ejecutivo.

10) Fondo de Financiamiento del Transporte Colectivo Suburbano de Pasajeros.... 31

- Proyecto de ley por el que se lo crea en régimen de fideicomiso.

- Sancionado. Se comunicará al Poder Ejecutivo.

11) Inmuebles Padrones Nos. 858 y 17.813, del departamento de San José..... 52

- Proyecto de ley por el que se los desafecta del patrimonio del Ministerio de Economía y Finanzas y se los afecta al Instituto Nacional de Colonización.

- Sancionado. Se comunicará al Poder Ejecutivo.

12) Inmuebles Padrones Nos. 10.737 y 2.548 del departamento de Soriano.... 57

- Proyecto de ley por el que se los transfiere a título gratuito del patrimonio del Estado al de la Intendencia de Soriano.

- Sancionado. Se comunicará al Poder Ejecutivo.

13), 16) y 19) Solicitudes de licencia e integración del Cuerpo..... 62, 140 y 258

- El Senado concede las licencias solicitadas por la señoras Senadora Dalmás y por el señor Senador Baráibar.

14) Solicitud de Acuerdo del Poder Ejecutivo para designar Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de la República ante el Gobierno de la Federación de Rusia al licenciado Aníbal Cabral Segalerba..... 63

-Concedida.

15) y 17) Interrupción voluntaria del embarazo..... 66 y 141

- Proyecto de ley por el que se establecen normas.

- Aprobado. Se comunicará a la Cámara de Representantes.

18) y 20) Impuesto a la Concentración de Inmuebles Rurales (ICIR)..... 196 y 258

- Proyecto de ley por el que se lo crea.

- Sancionado. Se comunicará al Poder Ejecutivo.

21) Levantamiento de la sesión..... 290

---

1) TEXTO DE LA CITACIÓN

"Montevideo, 22 de diciembre de 2011.

La **CÁMARA DE SENADORES** se reunirá en sesión extraordinaria el próximo martes 27 de diciembre, a la hora 9:30, a fin de hacer cesar el receso, informarse de los asuntos entrados y considerar el siguiente

ORDEN DEL DÍA

1º) Informe de la Comisión Preinvestigadora sobre las denuncias presentadas por el señor Senador Pedro Bordaberry, en relación al Contrato de Inversión entre la República Oriental del Uruguay y la Empresa Montes del Plata.
Carp. Nº 750/2011 - Rep. Nº 465/2011

Discusión general y particular de los siguientes proyectos de ley:

2º) por el que se modifican disposiciones relativas al embanderamiento de embarcaciones, a ser utilizadas en trabajos de dragado y similares.
Carp. Nº 757/2011 - Rep. Nº 468/2011

3º) por el que se prorroga hasta el 31 de octubre de 2012, la transferencia de la Dirección Nacional de Meteorología del Ministerio de Defensa Nacional al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, dispuesta por el artículo 202 de la Ley Nº 18.719, de 27 de diciembre de 2010.
Carp. Nº 756/2011 - Rep. Nº 467/2011

4º) por el que se crea el Fondo de Financiamiento del Transporte Colectivo Suburbano de Pasajeros.
Carp. Nº 747/2011 - 473/2011

5º) por el que se desafecta del patrimonio del Ministerio de Economía y Finanzas y se afecta al Instituto Nacional de Colonización los Inmuebles Padrones Nos. 858 y 17.813, de la Sexta Sección del departamento de San José.
Carp. Nº 746/2011 - Rep. Nº 475/2011

6º) por el que se transfieren, a título gratuito del patrimonio del Estado a la Intendencia de Soriano, los inmuebles ubicados en la Primera Sección Catastral de dicho departamento, empadronados con los Nos. 10.737, 10.738 y 2.548.
Carp. Nº 760/2011 - Rep. Nº 471/2011

7º) Informe de la Comisión de Asuntos Internacionales relacionado con la solicitud remitida por el Poder Ejecutivo, de acuerdo con lo dispuesto por el numeral 12 del artículo 168 de la Constitución de la República, a fin de designar en calidad de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de la República ante el Gobierno de la Federación de Rusia, al señor licenciado Aníbal Cabral Segalerba.
Carp. Nº 754/2011 - Rep. Nº 472/2011

Discusión general y particular de los siguientes proyectos de ley:

8º) por el que se establecen normas relacionadas con la interrupción voluntaria del embarazo.
Carp. Nº 567/2011 - Rep. Nº 476 /2011 - Anexo I

9º) por el que se crea el Impuesto a la Concentración de Inmuebles Rurales (ICIR).

Gustavo Sánchez Piñeiro Secretario
Hugo Rodríguez Filippini Secretario."

2) ASISTENCIA

ASISTEN: los señores Senadores **Abreu, Agazzi, Amorín, Antognazza, Baráibar, Bordaberry, Chiruchi, Couriel, Da Rosa, Dalmás, Gallinal, Gallo Imperiale, Heber, Lacalle Herrera, Larrañaga, Lorier, Martínez, Michelini, Moreira (Carlos), Moreira (Constanza), Nin Novoa, Obispo, Pasquet, Penadés, Rosadilla, Rubio, Saravia, Solari, Tajam, Topolansky, Viera** y **Xavier.**

A partir de las 12 horas, ingresa el señor Senador **Obispo** supliendo a la señora Senadora **Dalmás**; y a las 16:05 horas ingresa el señor Senador **Antognazza** supliendo al señor Senador **Baráibar**.

3) LEVANTAMIENTO DEL RECESO

SEÑOR PRESIDENTE.- Está abierto el acto.

(Es la hora 9 y 34 minutos.)

-El Senado ha sido convocado a fin de levantar el receso, dar cuenta de los asuntos entrados y considerar los asuntos que figuran en el Orden del Día.

Se va a votar.

(Se vota:)

-18 en 20. **Afirmativa.**

4) ASUNTOS ENTRADOS

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 9 y 35 minutos.)

-Dese cuenta de los asuntos entrados.

(Se da de los siguientes:)

SEÑOR SECRETARIO (Gustavo Sánchez Piñeiro).- "La Presidencia de la Asamblea General destina mensajes del Poder Ejecutivo a los que acompañan los siguientes proyectos de ley:

-por el que se deroga el artículo 288 de la Ley Nº 16.060, de 4 de setiembre de 1989, en la redacción dada por el artículo 124 de la Ley Nº 18.627, de 2 de diciembre de 2009, sobre Sociedades Comerciales.

-A LA COMISIÓN DE HACIENDA

-por el cual se otorga una interpretación auténtica al artículo 68 de la Ley Nº 18.387, de 23 de octubre de 2008, de Declaración Judicial del Concurso y Reorganización Empresarial.

-A LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y LEGISLACIÓN

El Poder Ejecutivo remite mensajes por los que comunica la promulgación de los siguientes proyectos de ley:

-por el que se establece una pensión no contributiva y una asignación familiar especial en beneficio de los hijos de las personas fallecidas como consecuencia de hechos de violencia doméstica.

-por el que se autoriza la salida del país del Buque ROU 01 "Uruguay" o, eventualmente, en su defecto, del Buque ROU 02 "Comandante Pedro Campbell", con su correspondiente Plana Mayor, Tripulación, Alumnos y Oficiales de la Escuela Naval, a efectos de participar en la Operación ESNAL II, a llevarse a cabo entre el 11 y el 23 de diciembre de 2011, haciendo escala en puertos de la República Federativa del Brasil.

-por el que se designa con el nombre "Profesor Juan E. Pivel Devoto" al Liceo Nº 2 de la ciudad de Paysandú, dependiente del Consejo de Educación Secundaria, Administración Nacional de Educación Pública.

-por el que se transfiere a título gratuito del dominio del Estado, Ministerio de Defensa Nacional, y se afecta a la Intendencia de Florida el Padrón Nº 15.610, ubicado en la 1ª Sección Catastral, zona rural del departamento de Florida.

-por el que se concede una pensión graciable al señor Luis Alberto Reyes.

La Cámara de Representantes remite notas por las que comunica:

-que ha aceptado las modificaciones introducidas por la Cámara de Senadores al proyecto de ley por el que se crea el Sistema Único de Cobro de Ingresos Vehiculares y se establecen subsidios para la extensión y el fomento de la eficiencia energética de los sistemas de alumbrado público departamentales.

-AGRÉGUENSE A SUS ANTECEDENTES Y ARCHÍVENSE.

-que la Mesa del Cuerpo, para el Segundo Período de la XLVII Legislatura, ha quedado integrada de la siguiente manera: Luis Lacalle Pou, Presidente; Daisy Tourné, 1era Vicepresidenta; Gustavo Espinosa, 2do Vicepresidente; Horacio Yanes, 3er Vicepresidente; Doreen Ibarra, 4to Vicepresidente; José Pedro Montero, Secretario Redactor; Virginia Ortiz, Secretaria Relatora; Tabaré Hackenbruch, Prosecretario; Martín Fernández, Prosecretario.

-TÉNGASE PRESENTE.

-Y remite copia de una exposición escrita presentada por el señor Representante Nacional Ricardo Planchón, relacionada con la infraestructura de las plazas de deportes del departamento de Colonia.

-A LA COMISIÓN ESPECIAL DE DEPORTE.

El Ministerio de Educación y Cultura remite respuesta a un pedido de informes solicitado por el señor Senador Luis Alberto Heber, de fecha 27 de junio de 2008, relacionado con las obras ejecutadas por la Administración Nacional de Educación Pública entre el 1º de marzo de 2005 y el 31 de mayo de 2008.

-OPORTUNAMENTE FUE ENTREGADA AL SEÑOR SENADOR HEBER.

El Ministerio de Economía y Finanzas remite respuesta a un pedido de informes solicitado por el señor Senador Francisco Gallinal, referido a la asistencia financiera prestada por la Corporación Nacional para el Desarrollo a la Empresa Metzen y Sena a partir del 1º de enero de 2005.

-OPORTUNAMENTE FUE ENTREGADA AL SEÑOR SENADOR GALLINAL.

El MEVIR "Dr. Alberto Gallinal Heber" remite nota relacionada con el potencial uso de un terreno para el desarrollo de un programa de viviendas nucleadas en la localidad de Kiyú, departamento de San José.

-A LA COMISIÓN DE VIVIENDA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

La Comisión de Transporte y Obras Públicas eleva informado un proyecto de ley por el que se autoriza la construcción de un monumento en memoria de las personas que han sufrido violencia en cualquiera de sus formas, denominado "Por las Víctimas de la Violencia".

La Comisión de Educación y Cultura eleva informados los siguientes proyectos de ley:

-por el que se designa con el nombre de «Joaquín Lencina "Ansina"» la Escuela Nº 285, ubicada en el Kilómetro 22,500 de la Ruta Nacional Nº 6 Joaquín Suárez, ciudad de Toledo, departamento de Canelones, dependiente del Consejo de Educación Inicial y Primaria, Administración Nacional de Educación Pública.

-por el que se declara el día 7 de julio de cada año "Día Nacional de Educación Física y el Deporte".

La Comisión de Asuntos Internacionales eleva informados los siguientes proyectos de ley:

-por el que se aprueba el Acuerdo de Cooperación en el Ámbito de la Defensa entre los Ministerios de Defensa de la República Oriental del Uruguay y la República del Paraguay, suscrito el 12 de noviembre de 2010.

-por el que se aprueba el Acuerdo entre la República Oriental del Uruguay y la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas sobre Privilegios e Inmunidades de la OPAQ, suscrito en La Haya el 20 de febrero de 2007.

-por el que se aprueba el Acuerdo sobre Traslado de Personas Condenadas entre los Estados Partes del Mercosur con la República de Bolivia y la República de Chile, suscrito en la ciudad de Belo Horizonte, República Federativa del Brasil, el 16 de diciembre de 2004.

-por el que se aprueba el Acuerdo Marco entre el Gobierno de la República Oriental del Uruguay y el Gobierno de la República Federativa del Brasil, para intercambio de Informaciones y Cooperación en Seguridad Pública, firmado en la ciudad de Montevideo el 30 de mayo de 2011.

-REPÁRTANSE E INCLÚYANSE EN EL ORDEN DEL DÍA DE LA PRÓXIMA SESIÓN.

La Comisión Preinvestigadora eleva un informe relacionado con la denuncia presentada por el señor Senador Pedro Bordaberry sobre el Contrato de Inversión entre la República Oriental del Uruguay y la Empresa Montes del Plata.

La Comisión de Asuntos Internacionales eleva informada la solicitud de venia remitida por el Poder Ejecutivo a fin de designar en calidad de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de la República ante el Gobierno de la Federación de Rusia, al señor licenciado Aníbal Cabral Segalerba.

La Comisión de Hacienda eleva informados los siguientes proyectos de ley:

-por el que se crea el Impuesto a la Concentración de Inmuebles Rurales (ICIR).

-por el que se crea el Fondo de Financiamiento del Transporte Colectivo Suburbano de Pasajeros.

La Comisión de Salud Pública eleva informado un proyecto de ley por el que se establecen normas relativas a la interrupción voluntaria del embarazo.

La Comisión de Vivienda y Ordenamiento Territorial eleva informados los siguientes proyectos de ley:

-por el que se desafectan del patrimonio del Ministerio de Economía y Finanzas y se afectan al Instituto Nacional de Colonización los Inmuebles Padrones Nos. 858 y 17.813, de la Sexta Sección del departamento de San José.

-por el que se transfieren a título gratuito, del patrimonio del Estado a la Intendencia de Soriano, los inmuebles ubicados en la primera Sección Catastral de dicho departamento, empadronados con los Números 10.737, 70.738 y 2.548.

-HAN SIDO REPARTIDOS Y ESTÁN INCLUIDOS EN EL ORDEN DEL DÍA DE LA SESIÓN DE HOY.

La Junta Departamental de Canelones remite copia de la versión taquigráfica:

-de las palabras pronunciadas por el señor Edil Gustavo Reynoso, relacionadas con la despenalización del aborto.

-de las palabras pronunciadas por el señor Edil Álvaro Peña, relacionadas con la realización de exámenes de HIV.

-A LA COMISIÓN DE SALUD PÚBLICA.

-de las palabras pronunciadas por el señor Edil Luis Goggia, relacionadas con el área mínima de predios rurales establecida en la Ley de Ordenamiento Territorial.

-de las palabras pronunciadas por el señor Edil Federico Bentancor, sobre el incendio ocurrido en la empresa Petrosul, ubicada en Barros Blancos.

-de las palabras pronunciadas por el señor Edil Fabián Andrade, relacionadas con la inseguridad ciudadana.

La Junta Departamental de Soriano remite copia de la versión taquigráfica:

-de las palabras pronunciadas por el señor Edil Luis Rico, relacionadas con la habilitación de baños públicos en las oficinas estatales.

-de las palabras pronunciadas por el señor Edil Luis Ciganda, referidas a la unificación de patentes de rodado.

La Junta Departamental de Paysandú remite copia de una exposición presentada por el señor Edil Alvérico Banquerque, titulada: "Lo mejor para nuestros jubilados y pensionistas".

La Junta Departamental de Durazno remite copia de la Resolución Nº 051/2011, relacionada con el proyecto de ley por el que se introducen modificaciones al Nuevo Sistema Tributario.

-TÉNGANSE PRESENTES.

La Junta Departamental de Río Negro remite copia de la versión taquigráfica de las palabras pronunciadas por varios señores Ediles, relacionadas con la necesidad de contar con un Hogar Estudiantil en la ciudad de Salto.

*-A LA COMISIÓN DE EDUCACIÓN Y CULTURA.***"**

5) PEDIDOS DE INFORMES

SEÑOR PRESIDENTE.- Dese cuenta de un pedido de informes.

(Se da del siguiente:)

SEÑOR SECRETARIO (Gustavo Sánchez Piñeiro).- "El señor Senador Luis Alberto Lacalle Herrera, de conformidad con lo establecido en el artículo 118 de la Constitución de la República, solicita se curse un pedido de informes con destino al Ministerio de Desarrollo Social, relacionado con las organizaciones no gubernamentales y demás personas jurídicas de derecho privado que tienen vinculación contractual con dicho Ministerio."

-OPORTUNAMENTE FUE TRAMITADO.

(Texto del pedido de informes:)

"Montevideo, 16 de diciembre de 2011.

Señor Presidente de la
Cámara de Senadores
Cr. Danilo Astori
Presente

De mi mayor consideración:

Al amparo de lo dispuesto en el artículo 118 de la Constitución de la República, solicito se tramite el siguiente pedido de informes con destino al Mides:

Al respecto se requiere información sobre:

a) Lista de las organizaciones no gubernamentales y demás personas jurídicas de derecho privado que tienen vinculación contractual con el Mides.

b) En cada caso, informe sobre el objeto de dichos contratos y plazo de los mismos.

c) Recursos administrados por las entidades mencionadas.

Sin otro particular lo saluda atentamente.

Luis Alberto Lacalle Herrera. Senador."

SEÑOR PRESIDENTE.- Dese cuenta de otro pedido de informes.

(Se da del siguiente:)

SEÑOR SECRETARIO (Gustavo Sánchez Piñeiro).- "El señor Senador Luis Alberto Lacalle Herrera, de conformidad con lo establecido en el artículo 118 de la Constitución de la República, solicita se curse un pedido de informes con destino al Ministerio de Defensa Nacional y al Ministerio del Interior, relacionado con el ingreso de autoridades policiales argentinas en el territorio nacional."

-OPORTUNAMENTE FUE TRAMITADO.

(Texto del pedido de informes:)

"Montevideo, 21 de diciembre de 2011.

Señor Presidente de la
Cámara de Senadores
Cr. Danilo Astori

De mi consideración:

De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 118 de la Constitución de la República, solicito a Ud. tenga a bien tramitar el presente pedido de informes a: Ministerio de Defensa Nacional; Prefectura Nacional Naval; Ministerio del Interior y Jefatura de Policía de Salto. A efectos de informar:

Detalles del ingreso de autoridades policiales argentinas en el territorio nacional el día 20 de diciembre.

Medidas de investigación adoptadas al respecto.

Sin otro particular, saluda atentamente.

Luis Alberto Lacalle Herrera. Senador."

SEÑOR PRESIDENTE.- Dese cuenta de otro pedido de informes.

(Se da del siguiente:)

SEÑOR SECRETARIO (Gustavo Sánchez Piñeiro).- "Los señores Senadores José Amorín, Eduardo Lorier, Constanza Moreira, Gustavo Penadés y Enrique Rubio, de conformidad con lo establecido en el artículo 118 de la Constitución de la República, solicitan se curse un pedido de informes con destino al Ministerio de Educación y Cultura, y por su intermedio a la Administración Nacional de Educación Pública, relacionado con las herencias yacentes establecidas en el artículo 428 del Código General del Proceso, que se encuentran en posesión del referido Organismo, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 669 de la Ley Nº 16.170, de 28 de diciembre de 1990."

-OPORTUNAMENTE FUE TRAMITADO.

(Texto del pedido de informes:)

"Montevideo, 14 de diciembre de 2011.

Señor Presidente
de la Cámara de Senadores
Cr. Danilo Astori

Conforme lo establecido en el artículo 118 de la Constitución de la República, los abajo firmantes, integrantes de la Comisión de Educación y Cultura del Senado, solicitamos se curse un pedido de informes al Ministerio de Educación y Cultura con destino a la Administración Nacional de Educación Pública, a fin de que proporcione datos referidos al estado de las herencias yacentes establecidas en el artículo 428 del Código General del Proceso y que de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 669 de la Ley N° 16.170, de 28 de diciembre de 1990, están en posesión del referido organismo. La información brindada deberá no solamente centrarse en el inventario de los bienes que ANEP posee en tal situación, sino también el destino de los mismos y condición actual.

Saludamos al señor Presidente con atenta consideración.

Constanza Moreira, José Amorín, Eduardo Lorier, Gustavo Penadés, Enrique Rubio. Senadores."

SEÑOR PRESIDENTE.- Dese cuenta de otros pedidos de informes.

(Se da del siguiente:)

SEÑOR SECRETARIO (Gustavo Sánchez Piñeiro).- "El señor Senador Luis Alberto Heber, de conformidad con lo establecido en el artículo 118 de la Constitución de la República, solicita se cursen pedidos de informes con destino al Ministerio de Desarrollo Social; al Ministerio de Educación y Cultura; al Ministerio de Salud Pública; al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y por su intermedio al Banco de Previsión Social; y al Ministerio de Economía y Finanzas, y por su intermedio a la Dirección General Impositiva, relacionados con las actividades desarrolladas por la Asociación Civil

Buena Estrella y la Cooperativa de Obreros Buena Estrella."

-*OPORTUNAMENTE FUERON TRAMITADOS*.

(Textos de los pedidos de informes:)

"Montevideo, 20 de diciembre de 2011.

Señor Presidente de la
Cámara de Senadores
Cr. Danilo Astori

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 118 de la Constitución de la República, solicito a usted tenga a bien cursar al Ministerio de Desarrollo Social, el siguiente Pedido de Informe:

Si se ha realizado, por autoridad competente, algún tipo de auditoría a la Asociación Civil la Buena Estrella en consideración a los hechos de notoriedad que se han dado a conocer en forma reiterada por los medios de prensa, en relación a que dicha Asociación ha sido observada en varias oportunidades por el Tribunal de Cuentas de la República por prestar servicios en varios establecimientos de la Administración de los Servicios de Salud del Estado, actividades que no están incluidas dentro de su objeto social y se presentan amparadas en las normas del Decreto N° 166/008, concordantes y modificativas.

Para el caso que la respuesta sea positiva, cuáles han sido los resultados de las inspecciones; para el caso que no se haya realizado ningún tipo de inspección, se informen los motivos y si existen responsabilidades al respecto.

Luis Alberto Heber. Senador."

"Montevideo, 20 de diciembre de 2011.

Señor Presidente de la
Cámara de Senadores
Cr. Danilo Astori

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 118 de la Constitución de la República, solicito a usted tenga a bien cursar al Ministerio de Educación y Cultura, el siguiente Pedido de Informe:

Si se ha realizado, por autoridad competente, algún tipo de auditoría a la Asociación Civil la Buena Estrella en consideración a los hechos de notoriedad que se han dado a conocer en forma reiterada por los medios de prensa, en relación a que dicha Asociación ha sido observada en varias oportunidades por el Tribunal de Cuentas de la República por prestar servicios en varios establecimientos de la Administración de los Servicios de Salud del Estado, actividades que no están incluidas dentro de su objeto social.

Para el caso que la respuesta sea positiva, cuáles han sido los resultados de las inspecciones; para el caso que no se haya realizado ningún tipo de inspección, se informen los motivos y si existen responsabilidades al respecto.

"Luis Alberto Heber. Senador."

"Montevideo, 20 de diciembre de 2011.

Señor Presidente de la
Cámara de Senadores
Cr. Danilo Astori

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 118 de la Constitución de la República, solicito a usted tenga a bien cursar al Ministerio de Salud Pública, el siguiente Pedido de Informe:

Se adjunte copia autenticada de todos los expedientes en los cuales la Asociación Civil la Buena Estrella y la Cooperativa de Obreros Buena Estrella (COBE), se ha presentado a cualquier tipo de contratación con ese Ministerio o con la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE).

Luis Alberto Heber. Senador."

"Montevideo, 20 de diciembre de 2011.

Señor Presidente de la
Cámara de Senadores
Cr. Danilo Astori

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 118 de la Constitución de la República, solicito a usted tenga a bien cursar al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y por su intermedio al Banco de Previsión Social, el siguiente Pedido de Informe:

Si la Asociación Civil la Buena Estrella y la Cooperativa de Obreros Buena Estrella, se encuentran en situación regular de pagos respecto a sus actividades especialmente desarrolladas en dependencias de la Administración de los Servicios de Salud del Estado, tales como el Hospital Maciel, Hospital de Canelones, Hospital de Rivera, en el Centro Auxiliar de Pando, en el Instituto Nacional del Cáncer y en el Centro Nacional de Traumatología.

Luis Alberto Heber. Senador."

"Montevideo, 20 de diciembre de 2011.

Señor Presidente de la
Cámara de Senadores
Cr. Danilo Astori

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 118 de la Constitución de la República, solicito a usted tenga a bien cursar al Ministerio de Economía y Finanzas, y por su intermedio a la Dirección General Impositiva el siguiente Pedido de Informe:

Si la Asociación Civil la Buena Estrella y la Cooperativa de Obreros Buena Estrella, se encuentran en situación regular de pagos respecto a sus actividades especialmente desarrolladas en dependencias de la Administración de los Servicios de Salud del Estado, tales como el Hospital Maciel, Hospital de Canelones, Hospital de Rivera, en el Centro Auxiliar de Pando, en el Instituto Nacional del Cáncer y en el Centro Nacional de Traumatología.

Luis Alberto Heber. Senador."

6) INASISTENCIAS ANTERIORES

SEÑOR PRESIDENTE.- Dando cumplimiento a lo que establece el artículo 53 del Reglamento de la Cámara de Senadores, dese cuenta de las inasistencias a las anteriores convocatorias del Cuerpo y de sus Comisiones.

(Se da de las siguientes:)

SEÑOR SECRETARIO (Hugo Rodríguez Filippini).- A la sesión extraordinaria del 16 de diciembre faltó, con aviso, el señor Senador Saravia.

A la sesión extraordinaria del 21 de diciembre faltaron, con aviso, los señores Senadores Abreu y Chiruchi; sin aviso, los señores Senadores Baráibar, Couriel, Da Rosa, Gallinal, Gallo, Heber, Martínez, Rosadilla, Saravia y Solari.

A la sesión de la Comisión de Ciencia y Tecnología del 12 de diciembre faltaron, con aviso, los señores Senadores Abreu y Amorín.

A la sesión de la Comisión de Salud Pública del 13 de diciembre faltó, con aviso, el señor Senador Moreira.

A la sesión de la Comisión de Educación y Cultura del 14 de diciembre faltó, con aviso, el señor Senador Pereyra.

A la sesión de la Comisión de Hacienda del 15 de diciembre faltó, con aviso, el señor Senador Gallinal.

A la sesión de la Comisión de Salud Pública del 20 de diciembre faltó, con aviso, el señor Senador Lacalle Herrera.

A la sesión de la Comisión de Hacienda del 20 de diciembre faltaron, con aviso, los señores Senadores Abreu y Gallinal.

A la sesión de la Comisión de Asuntos Internacionales del 21 de diciembre faltaron, con aviso, los señores Senadores Baráibar y Michelini.

7) COMISIÓN PREINVESTIGADORA POR POSIBLES IRREGULARIDADES EN EL CONTRATO DE INVERSIÓN CON LA EMPRESA MONTES DEL PLATA

SEÑOR PRESIDENTE.- El Senado pasa a considerar el asunto que figura en primer término del Orden del Día: "Informe de la Comisión Preinvestigadora sobre las denuncias presentadas por el señor Senador Pedro Bordaberry en relación al Contrato de Inversión entre la República Oriental del Uruguay y la Empresa Montes del Plata. (Carp. Nº 750/2011 - Rep. Nº 465/2011)".

(Antecedentes:)

"Carp. N° 750/2011
Rep. N° 465/2011

Montevideo, 12 de diciembre de 2011.

Señor Presidente de la
Cámara de Senadores
Cr. Danilo Astori
Presente

De mi mayor consideración:

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 120 de la Constitución la Republica, 10 de la Ley N° 16.698, de 25 de abril de 1995, y 136 del Reglamento de esta Cámara, vengo a solicitar la conformación de una Comisión Investigadora, a los efectos y por los fundamentos que paso a exponer:

I.- Normas aplicables

1.- El artículo 120 de la Constitución de la República dispone que "Las Cámaras podrán nombrar comisiones con fines de investigación o para suministrar datos con fines legislativos".

2.- Por su parte el artículo 10 de la Ley N° 16.698 establece que previo a la instalación de una Comisión con fines de investigación o para suministrar datos con fines legislativos se debe conformar una Comisión Preinvestigadora.

3.- El inciso segundo de dicha norma establece que quien formula la solicitud debe exponer ante la Comisión Preinvestigadora a designarse, aportando los elementos para que esta informe sobre:

a) el fundamento de su petición;

b) la entidad de la misma;

c) la seriedad de su origen;

d) la oportunidad de la misma;

e) la procedencia de la investigación.

4.- En cumplimiento con los dispuesto por las normas referidas y de conformidad con lo establecido en el artículo 136 del Reglamento de la Cámara de Senadores, me dirijo al señor Presidente, por escrito, con el fin de solicitar que se integre una comisión de investigación y, también, para suministrar datos con fines legislativos.

II.-Doble objeto de esta solicitud: A) Investigar y B) Suministrar información con fines legislativos.

5.- La investigación que se solicita refiere a la aplicación que de la Ley N° 16.906, de 7 de enero de 1998 y el Decreto N° 477/008, de 7 de octubre de 2008, ha hecho el Poder Ejecutivo al suscribir un contrato con la empresa Montes del Plata S.A. Se adjunta copia del mismo (Doc. A).

Se pretende investigar si el Poder Ejecutivo actuó, al suscribir el contrato, dentro de las facultades legales y reglamentarias.

6.- El objetivo de suministrar información con fines legislativos refiere a recabar información de la aplicación de la Ley N° 16.906 que amerite una modificación del régimen legal de las llamadas grandes inversiones e inversiones en general.

III.- Fundamento de la solicitud de Investigación. Los Hechos.

7.- El día 18 de octubre pasado el Senado de la República fue convocado para escuchar una exposición del señor Senador Lacalle Herrera sobre las exoneraciones tributarias concedidas al amparo de la Ley N° 16.906, de 7 de enero de 1998. Se adjunta copia del mismo (Doc. B).

En la referida sesión se hizo referencia al régimen legal de las exoneraciones tributarias, pero también -como lo expresa el título de la convocatoria- a las exoneraciones concedidas.

Se analizaron los Decretos N° 455/007 y N° 477/008 y el contrato suscripto con la empresa Montes del Plata S.A. al amparo de la Ley N° 16.906 y del último de estos dos decretos.

8.- Con anterioridad a ello, en la Comisión de Ganadería de esta Cámara, los ingenieros Carlos Soust y Mariana Hill, Directores del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, comparecieron explicando los alcances de la recategorización de tierras a que se hace referencia en el contrato celebrado entre el Estado y Montes del Plata S.A.(en adelante “el contrato”).

Los mismos expresaron a la Comisión que si bien habían sido consultados antes de la firma del contrato referido, no elaboraron informe escrito alguno sino verbal. Por lo que no podían suministrar informe escrito por no existir el mismo.

Se adjunta copia de dicha comparecencia (Doc. C).

9.- El pasado jueves 8 de diciembre compareció ante la misma Comisión de Ganadería del Senado, el Ministro del ramo, Ing. Agr. Tabaré Aguerre.

Se adjunta copia de la versión taquigráfica (Doc. D).

Durante su comparecencia, el suscripto interrogó al Ministro acerca de si su Ministerio había sido consultado previamente a la firma del contrato sobre los siguientes aspectos:

a.- la cláusula 3.5.10 del contrato por la que se establece que en caso de que se modifique el régimen tributario a la empresa Montes del Plata, el Estado le compensaría a la empresa por esos cambios;

b.- la cláusula 3.5.5 por la que el Estado exoneró a la empresa agropecuaria Montes del Plata S.A. del Impuesto al Patrimonio;

c.- la cláusula 3.5.4 por la que el Poder Ejecutivo se compromete a que el Instituto de Colonización no hará uso del derecho que tiene de igualar el precio abonado por Montes del Plata en la transferencia de la propiedad y el dominio sobre inmuebles rurales.

10.- El Ministro respondió que el área impositiva no era la especialidad de su Cartera, por lo que no habían sido consultados sobre el tema.

11.- En ocasión del Seminario organizado por IICA y SERAGRO en el Edificio Mercosur en el mes

de octubre del corriente, el Presidente del Directorio del Instituto Nacional de Colonización fue preguntado acerca de si el Instituto haría uso de la opción que le confiere la ley o se allanaría a lo dispuesto en el contrato por el Poder Ejecutivo.

En dicho marco, el Presidente del Instituto Nacional de Colonización expresó que cumpliría con la ley.

En particular, cabe tener presente que el artículo 35 de la Ley N° 11.029, de 12 de enero de 1948, en la redacción dada por el artículo 15 de la Ley N° 18.187, de 2 de noviembre de 2007, promulgada cuando el Sr. Presidente de la República integraba el Poder Ejecutivo en calidad de Ministro de Ganadería. Agricultura y Pesca, y por los artículos 1° y 2° de la reciente Ley N° 18.756, de 26 de mayo de 2011, establece:

““ARTICULO 35.- Todo propietario, antes de enajenar un campo de una extensión igual o superior al equivalente a 500 hectáreas de índice de productividad Coneat 100 está obligado a ofrecerlo, en primer término al Instituto Nacional de Colonización (INC), el que tendrá preferencia para la compra por igual valor y plazo de pago.

La obligación preceptuada por el inciso primero regirá también en el caso de enajenaciones forzosas y en aquellas en las cuales la contraprestación del adquirente consista total o parcialmente en la entrega de acciones, valores, u otros bienes, muebles o inmuebles.

El ofrecimiento no podrá condicionarse o ligarse a otras operaciones tales como la compra de semovientes, útiles, herramientas u otros bienes; y, en todos los casos, deberá consignarse el precio que se hubiere pactado o, en su caso, estimar en moneda nacional el valor que la parte vendedora asigna a la contraprestación del adquirente, estimación que no podrá superar el valor real fijado al inmueble por la Dirección Nacional de Catastro, y que representará la suma mediante la cual el INC podrá adquirirlo.

No regirá con respecto al Ente, la necesidad de seña de especie alguna como garantía de ejecución del contrato que se hubiere podido pactar.

Los ofrecimientos a que se refiere este artículo deberán presentarse en la Sede Central del INC o en cualquiera de sus oficinas regionales y se ajustarán a los requisitos formales que establezca la reglamentación que se dicte en la materia.

El INC dispondrá de un plazo máximo de veinte días hábiles para expedirse acerca de si acepta o no la oferta, transcurrido el cual sin que se expidiere, se entenderá que no hay aceptación.

Aceptada la oferta, caducarán automáticamente las promesas de compraventa preexistentes respecto al o a los padrones objeto de la operación, procediendo los Registros Públicos a cancelar las inscripciones que de aquellas existieren, a simple solicitud del INC.

La falta de cumplimiento de la parte enajenante de las obligaciones impuestas por este artículo, determinará la nulidad absoluta del negocio jurídico, la que operará de pleno derecho.

Sin perjuicio de ello, el enajenante será responsable del pago de una multa equivalente al 25% (veinticinco por ciento) del valor real íntegro fijado por la Dirección Nacional de Catastro, para él o cada uno de los predios comprendidos en la operación.

Serán subsidiariamente responsables las partes en el negocio jurídico, así como el escribano que otorgare la documentación que se va a inscribir en el Registro.

Dicha multa será exigible por el INC y el importe de la misma ingresará al capital de este”.

12.- El contrato en cuestión contiene una cantidad de normas de difícil entendimiento y, a nuestro juicio, sin fundamentación y habilitación legal.

Nos explicamos:

La Ley N° 16.906 establece los beneficios fiscales que se pueden otorgar a la inversión. El Decreto 477/008 establece que en el caso de grandes inversiones, como el caso de la que realizará Montes del Plata S.A., se puede suscribir un contrato entre el Estado y el inversor.

Se adjunta copia de la Ley y el Decreto (Docs. E y F).

El artículo 3° de dicho decreto, establece cuál es el objetivo de ese contrato: “definir con precisión el marco legal aplicable al proyecto de inversión, el plazo para su presentación, las obligaciones asumidas por las partes, las eventuales contraprestaciones especiales, el plazo para su cumplimiento y el alcance de los beneficios especiales a otorgar, para el caso que en definitiva se otorgue la declaración patrimonial”.

La ley habla de beneficios fiscales y el decreto de definir el marco legal con precisión. No habla de recategorizaciones de suelos, renuncias a derechos de Entes Autónomos, etc.

El contrato suscrito en este caso, fue mucho más allá de lo autorizado por la ley y por el decreto citado precedentemente, como se verá a continuación.

14.- Se firmaron cláusulas y se asumieron obligaciones no previstas en la ley, ya que un contrato de este tipo no puede por ejemplo:

a.- establecer que el Instituto Nacional de Colonización no hará uso de la opción a la que tiene derecho por el artículo 35 de la Ley N° 11.029, en su actual redacción, que lo habilita a igualar el mismo precio y quedarse con un inmueble rural (el INC es un ente autónomo y no puede el Poder Ejecutivo por un contrato disponer que el mismo no ejercerá sus atribuciones legales);

b.- establecer que en caso de aprobarse una nueva ley por el Parlamento (en el caso referida a evitar la extranjerización de la tierra en la franja de 50 km de la frontera) "se buscarán mecanismos para que la misma no sea aplicable a Montes del Plata" (el Poder Legislativo es un Poder de Gobierno independiente del Poder Ejecutivo y no puede este limitar o condicionar las atribuciones de aquel);

c.- establecer que los proyectos de forestación que presente Montes del Plata S.A., serán categorizados como "A" por la Dirección Nacional de Medio Ambiente (Dinama). La ley confiere a dicha Dirección la facultad exclusiva de categorizar los proyectos de impacto ambiental previa realización de los trámites y la presentación de los documentos correspondientes;

d.- establecer por contrato de inversión previsto en la Ley N° 16.906 (que refiere a beneficios fiscales) que hará los mejores esfuerzos para trasladar las plantaciones de montes de la empresa a 200 kilómetros de Punta Pereira, a cuyos efectos el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca recategorizará las tierras (el objeto del contrato, en el marco de la ley referida, consiste en los beneficios en caso de lograr la declaración de promocional, nunca la recategorización de tierras);

e.- establecer que el Estado uruguayo facilitará el equipamiento utilizado para dragar el Canal Martín García a la empresa (no solo no se tiene la facultad legal para hacerlo, de acuerdo con la Ley N° 16.906, sino que la Comisión Administradora del Río Uruguay, que es quien contrata el dragado, es un organismo binacional integrado por la República Oriental del Uruguay y por la República Argentina);

f.- establecer que en caso que el Parlamento cambie el sistema tributario aplicable a la empresa, se buscarán mecanismos para compensarle a esta lo que ha de pagar (es decir que si por ley se establece que la empresa debe pagar, hay un compromiso a evitarlo, es decir que se asume el compromiso de dislocar lo que resuelva el Poder Legislativo, en ejercicio de sus potestades soberanas).

IV.- Fundamento del pedido de Investigación. Las medidas solicitadas y no respondidas.

15.- El contrato en cuestión fue primero rotulado por las partes como confidencial. La empresa ha expresado que tal rótulo lo fue a pedido del propio gobierno. El gobierno expresó que fue a pedido de la empresa.

Lo cierto es que, a la fecha, no se ha podido acceder a la información sobre el contrato que reputamos indispensables y mínimas.

El 20 de septiembre pasado a través de la Presidencia de esta Cámara el suscripto solicitó a la Presidencia de la República que remitiera al Parlamento la siguiente información, de acuerdo con lo dispuesto por el Art. 118 de la Constitución:

A.- copia de los antecedentes administrativos referidos a la firma del contrato.

B.- la siguiente información:

a) Nota presentada por la empresa inversora ante la Secretaría de la Presidencia de la República, conforme lo prevé el artículo 1° del Decreto 477/008, antes citado.

b) Datos identificatorios de la empresa y sus titulares.

c) Antecedentes de la firma y estructura societaria.

d) Información económica y financiera.

e) Descripción del proyecto y de las condiciones necesarias para su implementación.

f) Beneficios especiales que pretendían.

g) Informes técnicos recaídos en el expediente.

h) Informes de los Ministerios convocados conforme a lo dispuesto en el artículo. 2° del Decreto referido.

i) Los informes y las actas de la Comisión prevista en los artículos 2° y 3° del Decreto.

Se adjunta copia de dicho pedido identificado con la letra "G".

16.- Pese a que transcurrieron varios meses desde la solicitud formulada y que se trata de documentación de fácil acceso, la misma no ha sido enviada a este Cuerpo por lo que se carece de la información peticionada en forma.

No se comprende el motivo por el que no se ha enviado la misma por parte de la Presidencia de la

República, lo que sin dudas contribuye con el presente accionar, ya que no es entendible la circunstancia generada.

V.- Fundamento del pedido de Investigación. El alcance de las disposiciones constitucionales.

17.- En ocasión de la exposición del Señor Senador Lacalle Herrera, la Bancada oficialista expresó que si existían irregularidades se debía recurrir a otros mecanismos. incluso a la denuncia penal.

Resulta obvio que por un motivo de responsabilidad, sin tener la totalidad de la información no se puede poner hechos en conocimiento de la Justicia. Más aún pueden existir contravenciones que no impliquen conductas penalmente punibles, lo que se espera sea así.

Por ende cabe preguntarse: ¿cuáles son los otros mecanismos a que se puede recurrir para aclarar todos estos hechos?

18.- No se puede llamar a Comisión General ni interpelar al firmante del contrato, porque el mismo no fue un Ministro sino el Secretario de la Presidencia de la República. Cuando se le preguntó sobre las cláusulas referidas al Instituto de Colonización o las exoneraciones impositivas, el Ministro del ramo expresa que no fue consultado.

A esta altura de los acontecimientos y por lo que viene de decirse resulta claro y evidente que quien firmó el contrato lo hizo excediendo las facultades que la ley y el decreto le otorgaban. Ha comprometido la voluntad del Estado uruguayo en contravención de la ley.

19.- De ahí la necesidad, a nuestro juicio, de conformar una Comisión Investigadora con un doble fin:

a.- investigar si el Poder Ejecutivo, la Secretaría de la Presidencia, actuó dentro de sus facultades legales y reglamentarias cuando aprobó y prestó su consentimiento al contrato de inversión con la empresa Montes del Plata S.A.;

b.- en caso de que se concluya que no fue así, se recabe la información de los motivos, de cuáles fueron los excesos, los puntos en discusión legal, a los efectos de contar con los elementos necesarios para establecer un marco legal adecuado a este tipo de inversiones.

20.- Si se entiende que para promocionar este tipo de inversiones se debe pasar por encima de la autonomía que posee el Instituto Nacional de Colonización, ello se debe establecer en una norma legal y no en un contrato.

Si se entiende que con el mismo fin se debe dejar a determinadas empresas fuera de los procedimientos previstos en la ley ambiental y la decisión de la Dirección Nacional de Medio Ambiente, ello debe estar establecido en una ley y no en un contrato.

Si se entiende que para promocionar este tipo de inversiones se debe asegurar que si se cambian las condiciones de propiedad de la tierra por parte de extranjeros las mismas no se aplicarán a las mismas, es necesario contar con la habilitación legal correspondiente.

21.- El contrato en cuestión es una buena base para ello. Existe un régimen legal vigente el que la convención celebrada parece haber excedido. Se debe contraponer el contrato con el régimen legal e investigar si efectivamente existió un exceso por parte de los signatarios del mismo. En tal caso, corresponde investigar los motivos. Y, en función de la información recabada, a partir de la misma, se podrá realizar una propuesta legislativa.

22.- Entiende que ocurren al caso los elementos previstos en las normas constitucionales, legales y reglamentarias para acceder a ellos.

Se fundamenta la petición en las normas citadas y en el aparente exceso en la aplicación de la normativa vigente.

La entidad del pedido se fundamenta en la necesidad no solo de conocer los hechos acontecidos en un contrato millonario sino también, en recabar información con fines legislativos.

La seriedad de su origen se revela en los pedidos de informes, interrogatorios y análisis a los que se hace referencia en este escrito.

La oportunidad es ahora porque el contrato ya ha sido firmado y las dudas no contestadas.

La procedencia de la investigación ha sido reconocida por la propia Bancada oficialista en la medida en que sugirió recurrir a mecanismos aún más graves.

Por todo lo expuesto, solicita:

1.- Tenga por formulado este pedido de acuerdo con las disposiciones citadas.

2.- Se disponga la conformación de la Comisión Pre Investigadora.

3.- En definitiva se eleven las conclusiones de la misma al Cuerpo a fin de que se ponga a su consideración la conformación de una Comisión Investi-

gadora con fines de investigación y de suministro de información con fines legislativos.

Sin otro particular, lo saludo muy atentamente.

Pedro Bordaberry. Senador.

CÁMARA DE SENADORES

Comisión Preinvestigadora

Informe

La comisión pre-investigadora, nombrada a los efectos de considerar la propuesta del Sr. Senador Pedro Bordaberry de fecha 12 de diciembre del corriente, de conformar una comisión investigadora referida al contrato de Inversión del proyecto Montes del Plata, eleva a Ud. el presente informe.

El mismo cumple con lo establecido por la Ley No. 16.698 y el artículo 136 del Reglamento de la Cámara de Senadores, y se refiere a la entidad de la denuncia, la seriedad de sus fundamentos y la oportunidad y procedencia de realizar la investigación propuesta.

El Sr. Senador proponente fundamenta su solicitud basado en el Documento "CONTRATO DE INVERSION entre la República Oriental del Uruguay y Montes del Plata" firmado en Montevideo el 18 de enero de 2011, fundando su solicitud en un documento de 4 capítulos, 22 puntos, y siete anexos titulados A, B, C, D, E, F, y G.

Esta Comisión preinvestigadora analizó la documentación citada de acuerdo a la autoridad y cometido que le compete, mereciéndole las siguientes consideraciones;

a) el Sr. Legislador ha respetado completamente la Constitución de la República y las Leyes vinculadas a su denuncia, planteando una serie de asuntos con fundamentos y precisión.

b) El contrato en cuestión es el primero que se realizó cumpliendo los términos del Decreto 477/008 de 7/10/2008 que dispone el procedimiento para tratar Proyectos de Inversión de gran significación económica, y surge en razón de la unión de empresas que tenían actividad forestal previa, con autorizaciones y decisiones de gobierno de otra época, que fueron modificadas en su ubicación geográfica y actualizadas a las nuevas normativas.

En su comparecencia el Sr. Senador Bordaberry planteó las siguientes consideraciones:

En primer lugar afirmó que "en el contrato se hace referencia a una cantidad de aspectos que creemos que son correctos y otros sobre los cuales entiendo que no hay norma habilitante para suscribirlo".

Asimismo estableció: "pido que esto no se interprete como que creo que todo el contrato es malo, obviamente lo que motiva mi comparecencia y la solicitud de la formación de una comisión investigadora, son aquellas cláusulas que merecen dudas en cuanto a su legitimidad. Creo que las otras, no solamente son legítimas, sino que son convenientes para el Estado. El hecho que se otorguen beneficios tributarios a una inversión me parece que es bueno y estoy de acuerdo".

Por otra parte afirmó: "no he encontrado elementos como para dudar de la buena fe de quienes lo suscribieron".

c) El punto 5 del contrato se refiere a la confidencialidad, que el denunciante no encuentra justificable ya que no existe en la ley ni decreto alguno. Debe decirse que esta es una práctica común en el caso de empresas de gran porte que compiten en los mercados globales y no desean publicitar los planes de desarrollo de sus actividades. La misma perdió valor cuando se hizo pública la decisión del emprendimiento, se levantó el carácter inicial de confidencialidad y se hizo necesaria su divulgación para comenzar las actividades de capacitación de recursos humanos.

d) La cláusula 3.1.5 refiere a un estudio detallado de los diversos suelos que componen el grupo Coneat 5.02b a efectos de identificar aquellos que son considerados de prioridad forestal por la Dirección de Suelos del MGAP, que no fue avalado por un informe escrito. En el anexo D, en la página 6, el Sr. Ministro de Ganadería dice explícitamente que fueron los Directores respectivos quienes llevaron adelante ese trabajo desde las posiciones institucionales correspondientes bajo la responsabilidad del Sr. Ministro.

e) La cláusula 3.5.4 refiere a que el Instituto Nacional de Colonización facilitará la operación de fusión entre las empresas del nuevo grupo cuando enajenen sus inmuebles. El INC manifestó que garantizará el cumplimiento pleno de la Ley N° 18.756 y que además no le interesa la compra de campos forestados.

f) El punto 3.5.9 refiere a un proyecto de ley que no se está tratando en el Parlamento, por lo que no se puede agraviar al Poder Legislativo como Poder independiente del Estado, por un acuerdo relativo a una ley que no existe. Esta confusión proviene de un proyecto de ley presentado en la Legislatura pasada que no se trató.

g) Respecto al "silencio de la Administración" al que se le da el valor de aprobación ficta, hay que decir que esto no surge del contrato, sino de la normativa relacionada con los usuarios de zona franca, que establece en su punto 2: EXONERACION DEL MÍNIMO DEL 75% DE PERSONAL URUGUAYO, una serie de exigencias a los efectos de lograr la autorización de ampliar el porcentaje de personal extranjero, solicitado exclusivamente durante el período de la construcción y puesta en marcha del proyecto, lo que constituye una competencia del Área de Zonas Francas de la Dirección General de Comercio.

h) El Sr. Senador denunciante refiere a pedidos de informes que no le fueron contestados en tiempo y forma como lo establece la ley, y que el camino que le queda es la conformación de una comisión investigadora, pues no encuentra otro camino para canalizar su interés en el tema.

En este sentido cabe citar el artículo 118 de la Constitución de la República que no prevé la solicitud de pedidos de informe a la Presidencia de la República por parte de los señores Legisladores.

i) Esta Comisión encuentra razonables las valoraciones que realiza el demandante, tanto en el sentido de los aspectos positivos como en las dudas que manifiesta sobre algunos aspectos que sería conveniente analizar y estudiar atento a las funciones de contralor y legislación que compete al Poder Legislativo.

La Comisión entiende que no existen elementos de la importancia que justifiquen la formación de una Comisión Investigadora.

Sin embargo, algunas de las observaciones realizadas por el Sr. Senador son atendibles, y a los efectos de mejorar la legislación vigente se recomienda la creación de una Comisión Especial de acuerdo a lo establecido por el artículo 131 del Reglamento del Senado con el objeto de analizar y hacer propuestas relativas a la leyes y normas de promoción de inversiones.

Rodolfo Nin Novoa, Gustavo Penadés, Ernesto Agazzi."

ACTA N° 1

En Montevideo, el día catorce de diciembre de dos mil once, a la hora catorce y treinta minutos, se instala la Comisión Preinvestigadora con el fin de determinar si se actuó dentro del marco legal vigente al momento de la firma del contrato entre el Estado y la Empresa Montes del Plata S.A.

Asisten sus miembros, señores Senadores Ernesto Agazzi, Rodolfo Nin Novoa y Gustavo Penadés.

Asiste en calidad de mocionante, el señor Senador Pedro Bordaberry.

Actúan en Secretaría la señora Dinorah Amato, Secretaria de Comisión y la señora Alicia Hackenbruch, Prosecretaria.

Abierto el acto, se procede a designar Presidente de la Comisión, resultando electo, por 2 votos en 3, el señor Senador Rodolfo Nin Novoa, quien pasa a ocupar la Presidencia.

Inmediatamente se recibe al señor Senador mocionante, quien realiza una exposición relativa a la denuncia presentada, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 136 del Reglamento de la Cámara de Senadores.

Finalmente, los señores Senadores acuerdan hacer entrega a la Secretaría de la Comisión, de los informes correspondientes en la mañana del día viernes próximo.

De lo actuado se toma versión taquigráfica, cuya copia dactilografiada luce en el Distribuido N° 1199/11, que forma parte de este documento.

A la hora quince y treinta minutos, se levanta la sesión.

Para constancia se labra la presente Acta que, una vez aprobada, firman el señor Presidente y la señora Secretaria de la Comisión.

Rodolfo Nin Novoa, Presidente; **Dinorah Amato,** Secretaria.**"**

SEÑOR PRESIDENTE.- En consideración.

Tiene la palabra el Miembro Informante, señor Senador Nin Novoa.

SEÑOR NIN NOVOA.- Señor Presidente: la Comisión Preinvestigadora nombrada a los efectos de considerar la propuesta del señor Senador Bordaberry, de fecha 12 de diciembre del corriente, en el sentido de conformar una Comisión Investigadora referida al contrato de inversión entre la República Oriental del Uruguay y la empresa Montes del Plata, eleva al Cuerpo un informe por unanimidad de sus miembros. Este cumple con lo establecido por la Ley Nº 16.698 y el artículo 136 del Reglamento de la Cámara de Senadores, y se refiere a la entidad de la denuncia, la seriedad de sus fundamentos y la oportunidad y procedencia de realizar la investigación propuesta.

El señor Senador proponente funda su solicitud en el documento "CONTRATO DE INVERSIÓN entre la República Oriental del Uruguay y Montes del Plata", firmado en Montevideo el 18 de enero de 2011, que consta de 4 capítulos, 22 puntos y siete anexos titulados A, B, C, D, E, F y G.

Esta Comisión Preinvestigadora analizó la documentación citada de acuerdo a la autoridad y come-

tido que le competen, mereciéndole las siguientes consideraciones:

a) El señor Legislador ha respetado completamente la Constitución de la República y las Leyes vinculadas a su denuncia, planteando una serie de asuntos con fundamentos y precisión.

b) El contrato en cuestión es el primero que se realizó cumpliendo los términos del Decreto 477/008 de 7/10/2008, que dispone el procedimiento para tratar Proyectos de Inversión de gran significación económica, y surge en razón de la unión de empresas que tenían actividad forestal previa, con autorizaciones y decisiones de gobierno de otra época, que fueron modificadas en su ubicación geográfica y actualizadas a las nuevas normativas.

En su comparecencia, el señor Senador Bordaberry planteó las siguientes consideraciones:

En primer lugar, afirmó que "en el contrato se hace referencia a una cantidad de aspectos que creemos que son correctos y otros sobre los cuales entiendo que no hay norma habilitante para suscribirlo".

Asimismo estableció: "Pido que esto no se interprete como que creo que todo el contrato es malo; obviamente lo que motiva mi comparecencia y la solicitud de la formación de una Comisión Investigadora, son aquellas cláusulas que merecen dudas en cuanto a su legitimidad. Creo que las otras, no solamente son legítimas, sino que son convenientes para el Estado. El hecho que se otorguen beneficios tributarios a una inversión me parece que es bueno y estoy de acuerdo".

Por otra parte, afirmó: "No he encontrado elementos como para dudar de la buena fe de quienes lo suscribieron".

c) El punto 5 del contrato se refiere a la confidencialidad, que el denunciante no encuentra justificable, ya que no existe en la ley ni en decreto alguno. Debe decirse que esta es una práctica común en el caso de empresas de gran porte que compiten en los mercados globales y no desean publicitar los planes de desarrollo de sus actividades. La misma -la confidencialidad- perdió valor cuando se hizo pública la decisión del emprendimiento, se levantó el carácter inicial de confidencialidad y se hizo necesaria su divulgación para comenzar las actividades de capacitación de recursos humanos.

d) La cláusula del contrato 3.1.5 refiere a un estudio detallado de los diversos suelos que componen el grupo Coneat 5.02b a efectos de identificar aquellos que son considerados de prioridad forestal por la Dirección de Suelos del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, que no fue avalado por un informe escrito. En el anexo D, en la página 6, el señor Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca dice explícitamente que fueron los Directores respectivos quienes llevaron adelante ese trabajo desde las posiciones institucionales correspondientes bajo la responsabilidad del señor Ministro.

Dicen los siguientes literales del informe de la Comisión Preinvestigadora:

"e) La cláusula 3.5.4 refiere a que el Instituto Nacional de Colonización facilitará la operación de fusión entre las empresas del nuevo grupo cuando enajenen sus inmuebles. El I.N.C. manifestó que garantizará el cumplimiento pleno de la Ley 18.756 y que además no le interesa la compra de campos forestados.

f) El punto 3.5.9 refiere a un Proyecto de Ley que no se está tratando en el Parlamento, por lo que no se puede agraviar el Poder Legislativo como Poder independiente del Estado, por un acuerdo relativo a una Ley que no existe. Esta confusión proviene de un Proyecto de Ley presentado en la Legislatura pasada, que no se trató.

g) Respecto al "silencio de la Administración", al que se le da el valor de aprobación ficta, hay que decir que esto no surge del contrato, sino de la normativa relacionada con los usuarios de zona franca, que establece en su punto 2: EXONERACIÓN DEL MÍNIMO DEL 75% DE PERSONAL URUGUAYO, una serie de exigencias a los efectos de lograr la autorización de ampliar el porcentaje de personal extranjero, solicitado exclusivamente durante el período de la construcción y puesta en marcha del proyecto, lo que constituye una competencia del Área de Zonas Francas de la Dirección General de Comercio.

h) El Sr. Senador denunciante refiere a pedidos de informes que no le fueron contestados en tiempo y forma como lo establece la Ley, y que el camino que le queda es la conformación de una Comisión Investigadora, pues no encuentra otro camino para canalizar su interés en el tema.

En este sentido cabe citar el artículo 118 de la Constitución de la República, que no prevé la solicitud de pedidos de informes a la Presidencia de la República por parte de los señores Legisladores.

i) Esta Comisión encuentra razonables las valoraciones que realiza el demandante, tanto en el sentido de los aspectos positivos como en las dudas que manifiesta sobre algunos aspectos que sería conveniente

analizar y estudiar atento a las funciones de contralor y legislación que compete al Poder Legislativo.

La Comisión entiende que no existen elementos de la importancia que justifiquen la formación de una Comisión Investigadora.

Sin embargo, algunas de las observaciones realizadas por el señor Senador son atendibles, y a los efectos de mejorar la legislación vigente se recomienda la creación de una Comisión Especial de acuerdo a lo establecido por el artículo 131 del Reglamento del Senado con el objeto de analizar y hacer propuestas relativas a las Leyes y Normas de promoción de inversiones".

Este informe fue firmado, reitero, por la unanimidad de los miembros de la Comisión, es decir, por los señores Senadores Agazzi y Penadés y por quien habla.

Es todo cuanto tenía para informar.

Muchas gracias.

SEÑOR LACALLE HERRERA.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR LACALLE HERRERA.- Señor Presidente: por supuesto que la actuación del señor Senador Penadés, en nombre de nuestro partido, nos satisface plenamente y vamos a acompañar el informe. Pero creo que quedan algunas puntas, algunos extremos, sin ser suficientemente analizados, no porque se eludan, sino porque no se ha profundizado en un episodio que es de una enorme importancia.

Fíjese usted, señor Presidente, que en el día de hoy la mayoría del Senado va a votar una ley contra la concentración de tierra -así se la ha descrito y se la define- y por otro lado se ha firmado un contrato que habilita, protege y ampara la más grande concentración de tierra de la historia del país. Desde el punto de vista de la lógica política, parecería ser esto una contradicción. Y lo es.

La inversión de esta empresa va a abarcar miles de hectáreas, y esto se contradice con lo que vamos a votar hoy; pero además a esta empresa se le han facilitado las cosas, se le han abierto las puertas, y con esta gigantesca concentración de tierra se ha hecho lo que se va a tratar de impedir con la otra mano en el día de hoy. Creo que esto rechina y tiene que merecer la atención de la Comisión Especial que, según dicen nuestros estimados colegas, los señores Senadores Nin Novoa, Penadés y Agazzi, se va a formar, aunque no sé si el Cuerpo va a aceptar la propuesta.

Bienvenida la Comisión, porque el país está viviendo una circunstancia relativa a las inversiones, que estos días ha sido reflejada en la prensa mostrando que son centenares de millones de dólares los que se exoneran para atraerlas. No voy a repetir lo que ya dije -tomé cuarenta minutos del tiempo de la Cámara para hablar de este asunto, a pedido mío y con la venia del Senado para hacerlo-, pero lo cierto es que seguimos en la misma circunstancia: aquí se exonera de impuestos a casas bancarias, *free shops*, estudios contables, estudios jurídicos, parrilladas, restaurantes, etcétera, y se facilita la inversión a todo tipo de empresas, aun a aquellas que nadie puede creer que el país quiere -sacrificando recaudación- atraer. De manera que va a ser una buena oportunidad para que hablemos de este tema, porque en el Gobierno hay dudas -se ha sabido por la prensa- respecto a si continuar o no con este régimen. Por mi parte creo que no puede continuar, pero ya tendremos en esa Comisión, si es que se vota, oportunidad de establecer lo que pensamos. En este sentido, desde ya adelantamos claramente que no estamos de acuerdo con que se acepte cualquier inversión a cualquier precio; tienen que ser proyectos atractivos. Hay casos en que se ha comenzado a realizarlos y luego ha venido la inversión; hasta eso se ha dado. Es decir que esto se ha prestado para la discrecionalidad, que es el enemigo más grande que tiene el funcionamiento de un Gobierno democrático. Cuando está en manos del poder político decir "A este sí y a este no", no es buena cosa. Esto es lo que ha pasado con las sociedades anónimas relativas a la propiedad del campo; todos lo sabemos. Cuando se estableció, con bombos y platillos, la eliminación de las acciones al portador, hubo que establecer una cláusula de excepción, y en el período pasado, al grito, ante la protesta, ante el reclamo de empresas extranjeras, se les realizaron concesiones, porque eran representativas de grupos de inversiones, etcétera. De manera que va a haber mucho tiempo y mucha materia para hablar de este tema.

Ahora bien, me queda una duda que supongo que los compañeros integrantes de la Comisión podrán aclararme. Concretamente, en la letra c) del informe se dice: "El punto 5 del contrato se refiere a la confidencialidad, que el denunciante no encuentra justificable ya que no existe en la ley ni decreto alguno". Y es cierto; la confidencialidad no es propia del ejercicio del Gobierno representativo. El secreto, la reserva, están determinados, establecidos, reglados, cuando es necesario que así sea y como forma excepcional. Todos sabemos que cuando el Senado tiene que proceder a una destitución, cierra sus puertas, manteniendo el secreto o la reserva, y hay algunas posibilidades -que son contadas- de que el Estado,

que actúa en mi nombre y en el de todos, guarde confidencialidad. Sin embargo, cuando no hay norma habilitante para hacerlo, ¿cómo se hace?

Luego tenemos una justificación pero del lado empresarial, porque quien prepara un proyecto prefiere mantenerlo en reserva. Realmente, no creo que se pueda establecer una ajenidad, una alienación de la opinión pública respecto de este tipo de negocios que tienen cierta magnitud porque, como lo establece el informe de la Comisión, no hay una ley habilitante.

En la misma página, la letra d) refiere a la recalificación de los suelos y el señor miembro denunciante o proponente, Senador Bordaberry, en el escrito que provoca la iniciación de estos procedimientos dice con certeza: "La ley habla de beneficios fiscales y el decreto de definir el marco legal con precisión. No habla de recategorizaciones de suelos, renuncias a derechos de Entes Autónomos, etc." Eso es cierto; en ningún lado se habilita al Secretario de la Presidencia a decir que un Ente Autónomo no va a actuar. Seguramente eso no tenga un fundamento jurídico de ninguna especie porque el contrato es entre la empresa y la Secretaría de la Presidencia.

Por su parte, el propio Instituto Nacional de Colonización manifiesta que va a cumplir con su obligación; entonces, ¿cómo el Secretario de la Presidencia, un jurista avezado en estas cuestiones, puso su firma al pie de una manifestación de voluntad de la Presidencia de la República sobre este Instituto? Tengamos en cuenta que se trata de un Instituto que tiene una integración muy particular, pues no hablamos de un Ente Autónomo cuyos miembros son designados por el poder político, sino que en él hay gente de la Universidad y de otras asociaciones.

El Secretario de la Presidencia de la República dice: "Eso no va; no va para Montes del Plata; no va el hacer uso de la opción de compra". En el informe se manifiesta que los representantes del Instituto Nacional de Colonización expresaron que el Instituto no tenía interés en comprar campo forestal. El solo hecho de que se haya ido a decir que se garantizará el cumplimiento de la ley y que el Instituto no está interesado, implica que cuando se firmó se estaba manifestando lo contrario, es decir que se iba a saltear el procedimiento. ¿Tanta es la discrecionalidad y el deseo de incorporar inversiones como para que pase esto, y como para que los departamentos de Colonia y San José entren bajo un régimen jurídico distinto, que vemos que no es tal porque no se pueden saltear las leyes vigentes, salvo que se cambien?

También es interesante señalar que el Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca -si bien no se menciona, supongo que habrá asistido a las sesiones de la Comisión- dijo que no tenía un informe por escrito. Personalmente, señor Presidente, soy enemigo del papeleo y siempre que he podido he tratado de acortar o suprimir trámites, pero no me parece que lo correcto sea que los integrantes de la Dirección de Suelos, en la que hay muy buenos técnicos, le digan al Ministro: "esto no va", sin que quede una constancia; esa es una gran irregularidad. No estamos hablando de algo nimio, porque al cambiar de categoría un suelo tiene posibilidades de explotación de una especie distinta y logra facilidades tributarias diferentes. El señor Ministro se hace responsable y me parece muy bien que así sea, pero creo que es muy extraño que se haya vestido el contrato con una cantidad de excepciones, y se haya dado una gran bienvenida, exonerando de obstáculos, dificultades e impuestos a un emprendimiento, y los Directores de la Dirección de Suelos no lo hayan dejado por escrito, aunque es cierto que no he sido Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca, ni de otra Cartera. A mí me queda la duda acerca de si esta es la forma de llevar adelante la tramitación de excepción para un emprendimiento de estas condiciones, cualidades e importancia.

Estuve conversando con el señor Senador Penadés -quien aún no ha llegado- y voy a acompañar el informe de la Comisión, haciendo hincapié en que será bienvenida la Comisión Especial del Senado, pues hará propuestas relativas a leyes y normas de promoción de inversiones, que fue lo que reclamamos cuando hicimos una exposición más genérica que dio lugar a que el Senador Bordaberry incorporara este capítulo específico.

Señor Presidente: no podemos seguir aumentando ni cambiando impuestos mientras continuamos perdonando el 90% o 100% de ellos para una cantidad de inversiones. Me parece que ha llegado la hora de hacer una transformación y entiendo que los argumentos dados sobre el punto específico -bienvenidos si provocan la creación de la Comisión- y los que expusimos de forma genérica, nos indican que el país no puede perdonar y exonerar impuestos en las cifras en que lo hace a emprendimientos que, por lo menos en mi criterio, no son los que el país tendría que promocionar al otorgar estas liberalidades. Además, tengamos presentes que, por otro lado, estamos inventando impuestos nuevos para recaudar US$ 60:000.000 que se volcarán a otras cosas que hacen falta.

Entonces, creo que lo más rescatable de este informe es la creación de la Comisión Especial, a la que espero poder concurrir algún día para conversar con quienes la integren.

SEÑOR MICHELINI.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador Michelini.

SEÑOR MICHELINI.- Señor Presidente: nosotros vamos a apoyar la creación de la Comisión y todos los estudios convenientes, pero debo decir -primero para la Bancada oficialista y luego para el resto de las Bancadas- que estamos viviendo momentos muy difíciles a nivel mundial y todos los cambios que haya que hacer respecto a las inversiones habrá que estudiarlos mucho y de forma muy cuidadosa. Debemos ir despacio por las piedras, porque parece que no nos hemos enterado de lo que ocurre en el mundo. Si bien en el tema de las inversiones habrá que hacer ajustes, bienvenidas sean las inversiones, porque son lo que falta en el mundo de hoy. Por décadas le han faltado al Uruguay y hoy las tiene en demasía; entonces, aprovechémoslas. Por supuesto que cuando hay una ley de promociones y alguien viene a invertir, va a querer sacar su tajada, porque nadie invierte gratis. Debemos ir con mucho cuidado, aprovechando este momento de inversiones. Entiendo que si Uruguay no ha caído ni ha desacelerado su economía -en algún momento, seguramente, eso ocurrirá- es por la cantidad de inversiones que se están realizando, y me refiero tanto a las chicas como a las grandes. Por eso hicimos la acotación de que se creara una Comisión para estudiar todo lo que fuera necesario, pero teniendo cuidado de no matar a la gallina de los huevos de oro por dar un peso más.

SEÑOR RUBIO.- ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

SEÑOR MICHELINI.- Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede interrumpir el señor Senador.

SEÑOR RUBIO.- En realidad, el régimen ya fue modificado y está en proceso de revisión en cuanto a las exoneraciones y contrapartidas. Se parte de la base de que esto se puede mejorar y se lo está haciendo. Se debe tener en cuenta que el momento es delicado y que, más allá de las exoneraciones que se establecen, el flujo de inversiones genera un incremento del producto y de la recaudación fiscal. Desde ese punto de vista, no creo que se supusiera que esto no se iba a plantear o que debe provocar alarma, en la medida en que el flujo de inversiones hacia el Uruguay, fundamentalmente el volcado a las áreas productivas, es absolutamente excepcional y ha contribuido de manera relevante al espectacular desarrollo que ha tenido nuestra economía en los últimos años. Sin duda, este punto, que es objeto de un análisis permanente, ha sido y continuará siendo modificado.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede continuar el señor Senador Michelini.

SEÑOR LACALLE HERRERA.- ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

SEÑOR MICHELINI.- Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede interrumpir el señor Senador.

SEÑOR LACALLE HERRERA.- No pretendo reiterar la exposición que hice en su oportunidad pero, con respecto a lo expresado por el señor Senador Rubio en cuanto a que se han estudiado cambios, quisiéramos conocerlos. Los cambios no solo hay que estudiarlos, sino también aprobarlos y los que requieren una ley deben ser remitidos al Parlamento. No creo que lo que el Gobierno desea fomentar sean las parrilladas, las casas de cambio y los *freeshop;* sin embargo, ahí están. Entonces, que no se nos acuse de que va a parar la inversión en el Uruguay porque ponemos un punto de interrogación en el hecho de que el país quiera eliminar los impuestos a las parrilladas, a los estudios jurídicos y contables, a los restaurantes, a los *freeshops*, a las casas de cambio y a otros negocios que, como dijimos, tienen exoneraciones vigentes. No se nos puede decir que este tipo de inversiones, a las que se les ha perdonado miles y miles de dólares, son las que hacen andar la economía del país; a lo sumo podrán hacer andar la economía familiar. Esto se parece más a un "todo vale" que a un análisis detenido de lo que es una inversión de porte por el dinero que implica y la mano de obra que genera. Incluso, me parece que el otorgar beneficios tributarios a un restaurante o a una casa de cambio atenta contra las pequeñas y medianas empresas instaladas.

Considero que ese no es el camino que se debe seguir y quiero que nuestra intervención tenga el valor que debe tener, esto es: que sea un llamado de atención. Somos la oposición y constituimos una minoría en un Parlamento donde hay mayoría absoluta. Nosotros estamos para advertir, alertar y plantear temas y, a la hora de corregirlos, acompañaremos las soluciones si las consideramos acertadas. Pero, reitero, nuestra misión es advertir acerca de lo que nos parece que no se enmarca dentro de los propósitos nacionales.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede continuar el señor Senador Michelini.

SEÑOR MICHELINI.- Señor Presidente: lejos de mí está acusar a alguien. Lo que trato de hacer es exponer puntos de vista y estos, junto con los de los

demás, pueden dar una visión más acertada. Atendiendo al punto de vista de la oposición y, en particular, del señor Senador Lacalle Herrera, se puede pensar que hay que estudiar el tema y por esa razón se crea la Comisión correspondiente. Sin embargo, si bien sé que no es el propósito del señor Senador, a partir de sus palabras alguien que no las escuchara atentamente podría interpretar que el Gobierno no actúa con seriedad, que la denominada Ley de Inversiones es cualquier cosa, que el país regala tributos sin mirar a quién, que no hay una Comisión que haga un estudio riguroso de los temas; en definitiva, que todo vale y el que grita más es el que se lleva la mejor parte. Si bien sabemos que ese no es el propósito de sus palabras, alguien podría pensar que sí lo es y por eso planteamos nuestra visión para que quien lea la versión taquigráfica pueda sacar sus propias conclusiones. En un mundo que se cae, las inversiones están manteniendo al Uruguay en un nivel de crecimiento sorprendente. Quizás haya que estudiar algunas patologías y por eso se crea la Comisión, pero no se trata de que el Gobierno no sea serio, responsable y decida esto a la bartola. No digo que eso sea lo que se quiso expresar, pero planteo nuestro punto de vista para que cualquier observador conozca las diversas opiniones de este Senado.

Muchas gracias.

SEÑOR BORDABERRY.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR BORDABERRY.- Señor Presidente: en primer lugar, quiero agradecer a los señores Senadores Nin Novoa, Agazzi y Penadés por los argumentos que incluyeron en el informe, tanto en las coincidencias como en las discrepancias, y por las valoraciones que realizaron. También quiero destacar que mi solicitud surgió a partir de la sesión pedida por el señor Senador Lacalle Herrera, donde se planteó el tema de la aplicación de la llamada Ley de Inversiones en el Uruguay. El único caso en que se planteó la inversión de gran porte, prevista en el Decreto Nº 477 de 2008, es justamente en este contrato del Estado con Montes del Plata. Asimismo, quiero señalar que cuando se habla de las Comisiones que se pueden crear de acuerdo con el artículo 120, quizás las que tengan mayor repercusión sean las Comisiones Investigadoras que persiguen la determinación de conductas penalmente punibles, pero esta norma no se limita a esa patología, que creo es la menor de las situaciones. Como señala el artículo 120 de la Constitución, las Comisiones Investigadoras también se crean para suministrar datos con fines legislativos. Estas pueden investigar si determinadas conductas fueron acordes a la ley o no y si no lo fueron, si son penalmente punibles.

En el caso de este contrato, creo que existen tres tipos de cláusulas. Nuestro partido siempre ha estado a favor de emprendimientos como Montes del Plata y de la inversión de empresas extranjeras en el país, que brindan trabajo a todos los uruguayos. En ese sentido, la mayoría de las cláusulas del contrato son legales y considero que son convenientes porque nos parece que es bueno que se fomente la instalación de una megapastera integrada por el consorcio chileno-finlandés Stora Arauco en Colonia. Ahora bien, hay otro grupo de cláusulas que son legales pero nos parecen inconvenientes porque consideramos que podrían haberse negociado mejor como, por ejemplo, lo que tiene que ver con la exoneración, sin plazo, del Impuesto al Patrimonio a la empresa, cuando la política que siempre siguió el Ministerio de Economía y Finanzas fue de otorgarla por diez años. Quizás esto pasó inadvertido y, si bien se actuó dentro de las facultades, considero que no es conveniente. También quiero citar la cláusula 3.5.10 -a la que seguramente se referirán otros señores Senadores- que dispone la compensación del Estado a Montes de Plata si se modifica la ecuación a partir de cambios tributarios. Esta cláusula también es legal, pero me parece absolutamente inconveniente desde el punto de vista político y creo que brinda un mensaje contradictorio.

Además, pienso que hay un último grupo de normas que el Poder Ejecutivo no tiene la facultad legal ni constitucional de dictar; por lo tanto, si esto se determina con fines legislativos, podemos trabajar para solucionarlo. No voy a reiterar cuáles son para no tomar innecesariamente el tiempo de este Cuerpo, pero cuando identificamos esas cláusulas, que a nuestro juicio son contrarias a la Constitución y a la ley, estamos trabajando a favor de las inversiones y al hacerlo con fines legislativos daremos las seguridades que requiere todo inversor para actuar dentro de la ley.

Ese es el objetivo que me parece lícito perseguir en una Comisión Investigadora como esta y reitero lo que expresé allí: no tenemos elementos que nos hagan pensar en una actuación que merezca responsabilidad penal; sí creemos que se obró excediéndose de las facultades legales. Si así se determinara, se presentará un proyecto de ley para solucionar el tema y brindar las seguridades del caso. Ese es el objetivo que se persigue y reitero que no siempre el trabajo de una Comisión Investigadora tiene que terminar en un Juzgado Penal porque hay conductas que pueden ser violatorias de una ley, un contrato o una obligación y que no necesariamente tienen como efecto la responsabilidad penal, sino la invalidez de la cláusula. De darse esta situación, quien invirtió luego podrá decir "el Estado firmó esta cláusula y ahora no tiene valor", y eso afectaría el clima de la inversión.

Muchas gracias.

SEÑOR MOREIRA (Carlos).- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR MOREIRA (Carlos).- Señor Presidente: a medida que uno va escuchando a los distintos señores Senadores llega a la inexorable conclusión de que aquí todos estamos de acuerdo con que se promuevan las inversiones en el Uruguay, tanto de uruguayos como de extranjeros. Cabe destacar que el instrumento legal que propició esta radicación de inversiones no tuvo origen en este Gobierno del Frente Amplio, ya que la Ley de Interés Nacional, Promoción y Protección de inversiones data del año 1998 y luego fue reglamentada por dos decretos, uno de 2007 y otro de 2008. El señor Senador Lacalle Herrera, con mucho sentido de la oportunidad, trajo a consideración de este Cuerpo la mencionada norma, dando cuenta de determinados proyectos que no parecen ser grandes generadores de empleo ni aportar innovaciones a los procesos productivos o propender a la descentralización territorial; por ejemplo, él habló de parrilladas y casas de cambio, fines y aportes de capital para los cuales esta ley no fue pensada. Efectivamente, aquí estamos ante una importantísima inversión y debo decir que me tengo que manejar con extrema delicadeza porque me comprenden las generales de la ley: soy coloniense, fui Intendente de Colonia y esta enorme inversión se va a radicar allí. Es más, ya se están generando efectos muy positivos en lo que hace a la circulación de dinero, al empleo y a la construcción de viviendas, lo que hace repensar el ordenamiento territorial. Sin embargo, también surgen efectos negativos, como sucede en todas las inversiones de gran porte que hay que administrar muy bien.

Por otro lado, creo que le asiste razón al señor Senador Bordaberry cuando plantea ciertas dudas y marca, además, que en muchas prerrogativas que aquí se conceden prácticamente se están vulnerando textos legales. Por ejemplo, cuando se afirma que el Instituto Nacional de Colonización no hará uso de la opción y luego, cuando se le pregunta a su Presidente si hará uso de la opción o aplicará la ley, él contesta: "yo voy a aplicar la ley, pero no me interesan los campos forestados". No me parece una respuesta adecuada, como tampoco considero que sea correcto que se haya puesto aquí que no se hará uso de la opción porque, en definitiva, por imperio de un contrato firmado entre dos partes donde una de ellas es el Estado, claramente se está vulnerando un texto legal. Reitero que esto se establece a texto expreso en la ley ya que los campos de más de 500 hectáreas que están a la venta deben ofrecerse al Instituto Nacional de Colonización; si mal no recuerdo, este tiene veinte días hábiles para responder y, si no se pronuncia al respecto, ello se toma como una negativa. Sin embargo, aquí se ignora todo esto.

Insisto en que no me sirve que el Presidente del Instituto Nacional de Colonización diga "voy a aplicar la ley". Pero, ¿por qué se citan las afirmaciones del Secretario de la Presidencia de la República? Me parece que no está bien. ¿O se prevé que, de sancionarse una ley que establezca un radio de 50 kilómetros en los campos fronterizos a Montes del Plata, no se les va a aplicar? Es como anticipar la voluntad de futuros Legisladores que algún día se sentarán aquí.

SEÑOR CHIRUCHI.- ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

SEÑOR MOREIRA.- Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede interrumpir el señor Senador.

SEÑOR CHIRUCHI.- Con relación a lo que estaba comentando el señor Senador Moreira, quiero informar al Cuerpo que hace unos quince días Montes del Plata firmó un compromiso de venta de una estancia muy importante que está ubicada en el límite de los departamentos de San José y Flores, es traslindera del actual campo de recría que manejan la Asociación de Productores de Leche de San José y la Sociedad de Productores de Leche de Villa Rodríguez y es propiedad del Instituto Nacional de Colonización. Cabe destacar que al día de hoy en ese establecimiento hay alrededor de tres mil terneras y vaquillonas, incluso en edad de preñez, que se inseminan allí mismo y son propiedad de pequeños productores de los departamentos de San José y Florida -aunque en este último departamento existe otro campo de recría-, de los queseros artesanales del oeste del departamento de San José y del este de Colonia. Estos productores tienen predios muy pequeños, la mayoría con suelos deprimidos, mal manejados, mal usados, con Índice Coneat muy bajo, que en muchos casos son arrendados.

Reitero que quienes tienen esas tres mil terneras son pequeños productores seleccionados con mucha responsabilidad por los integrantes de la administración de estos campos de recría, que está constituida por productores vinculados a las gremiales de Villa Rodríguez y de San José. Esta es la única posibilidad que tienen esos pequeños productores de agrandar sus predios y crecer, es decir, sacar los vientres nuevos, las terneras, las vaquillonas e inseminarlas en el propio establecimiento; luego, un mes antes de la fecha de parición -o sea en el octavo mes- esos animales son trasladados a cada uno de los establecimientos.

Como decía, esos campos de recría están en San José y es necesario que se amplíen como forma de

consolidar la permanencia de los pequeños y medianos productores en los establecimientos, que no pueden tener el rodeo en producción y tampoco el que no está en producción.

Por otra parte, lo que acaba de señalar el señor Senador Moreira es muy importante y tal vez escape al perjuicio que va a ocasionar la presencia de Montes del Plata comprando predios en nuestros departamentos, más si se tiene en cuenta la disposición que acordaron el Poder Ejecutivo y el Instituto Nacional de Colonización, por la que el Estado tiene la obligación de comprar predios a efectos de agrandar las propiedades de los pequeños y medianos productores -no de los grandes-, y de los productores queseros, y de esa forma incentivarlos para que se queden en el campo. Cabe aclarar que nuestros departamentos tienen la mayor densidad de población viviendo en el campo y estos instrumentos, sumados a los servicios, la caminería, los puentes, la electrificación rural y los campos de recría, contribuirán para que a esta población se la retenga en el campo, evitando de esa forma la posibilidad de que decida radicarse en la ciudad y la gran mayoría termine formando parte de los cinturones de pobreza. Estamos frente a una empresa multinacional que está atentando contra los pequeños y medianos productores de los departamentos del sur del país, que históricamente se han quedado en el campo pese a no tener áreas rentables.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede continuar el señor Senador Moreira.

SEÑOR MOREIRA.- Comparto la fundada preocupación del señor Senador Chiruchi, quien duplica mi experiencia en materia de gestión departamental. Es bueno aclarar que, como gente del interior que somos, estos temas nos preocupan. Es más; en el contrato de Montes del Plata figura una serie de numerales que nos inquietan. Concretamente, en el numeral 3.1.3 del contrato se señala: "La localización de la planta industrial en Punta Pereira hace que la distancia media a las plantaciones sea significativamente superior a las prácticas internacionales, lo cual las Partes reconocen se trata de una desventaja competitiva tanto para el proyecto como para el país ya que genera sobrecostos logísticos.

A efectos de reducir dicha distancia media y los sobrecostos logísticos del proyecto, las partes reconocen la necesidad de ir sustituyendo las plantaciones más alejadas de la planta industrial por plantaciones en un radio máximo de 200 km de Punta Pereira, considerando en particular la existencia de suelos 5.02b de aptitud forestal, que pueden tener un uso compartido y complementario con otros tipos de explotación agropecuaria también estratégicos para el desarrollo del país." No soy un experto en estos temas, pero la señal que da esto nos preocupa.

Más adelante se señala que las partes estiman que de un estudio que realizará la Dirección General de Recursos Naturales Renovables para subdividir el grupo 5.02b, debería surgir una cantidad de suelos recategorizados suficiente para las necesidades del proyecto. Luego expresa: "En caso que así no fuera, las partes harán los mejores esfuerzos para encontrar soluciones alternativas". A nuestro juicio, esto tiene una generalidad muy grande, y a todos aquellos que vivimos en departamentos donde existe una muy buena subdivisión de la tierra, con una producción muy diversificada, sobre todo lechera, con radicación de familias en el campo o pequeñas extensiones, esto nos inquieta. En lo que me es personal, soy de Colonia Suiza y allí la media es de aproximadamente 80 o 100 hectáreas y se produce muy bien. Fui comprador de queso artesanal y junto con el exintendente Chiruchi promovimos una unión de productores artesanales que hoy están sumamente preocupados porque, lógicamente, no se puede comparar la potencia económica de un monstruo, fruto de la fusión de dos enormes compañías extranjeras, con la fuerza de pequeños productores rurales que no cuentan con una organización o vínculo que les permita hacer oír su protesta.

Comparto lo que ha señalado el actual Intendente de Colonia en cuanto a que nadie imagina a Colonia como una tierra de mucha forestación; la imaginamos y la queremos diferente. La queremos como es hoy. Por supuesto que también queremos a Montes del Plata, pero no con sus montes en San José, en Soriano o en Colonia. La inversión es comparable al estadio de Peñarol: no lo quiere nadie en ningún lado. De cualquier manera, esto nos preocupa, así como también nos inquieta que se haya redactado ese contrato y más aún que se pueda ir ejecutando.

También nos preocupa la cláusula 3.5.10, que ahora parece más oportuna que nunca, justamente porque hoy se va a votar el Impuesto a las Concentración de Inmuebles Rurales -ICIR- para propender a que no haya concentración de tierras. Concretamente, allí se expresa que en caso de que hubiera cambios significativos en el régimen tributario -que es justamente lo que se va a votar hoy, por lo que Montes del Plata tendría que pagar US$ 4:000.000 por año, ya que tiene 260.000 hectáreas y el tributo será de US$ 16 por hectárea-, las partes revisarán los beneficios especiales que se otorguen en el marco de la denominada Ley de Inversiones para compensar por esta vía los citados eventuales perjuicios. Esto sí me parece que es de una generalidad inaceptable. Me pregunto cuáles van a ser los beneficios especiales,

¿Van a ser establecidos por ley o por decreto? ¿De qué índole o naturaleza van a ser? ¿Cuándo se los van a dar? Lo pregunto porque Montes del Plata comenzará a pagar a partir del 1º de enero y las mayorías para aprobar la ley están.

A nuestro juicio, esto deja abierta una incertidumbre que no nos parece que sea buena. ¿A quién le vamos a reclamar? ¿A quién vamos a llamar al Senado de la República para que responda sobre el contenido de este convenio? El mismo está firmado por el Secretario de la Presidencia, a quien no podemos citar para que comparezca en el Senado; no tiene responsabilidad política frente a este Cuerpo porque es un hombre de confianza del Presidente. Si el firmante fuera el Ministro Tabaré Aguerre como Presidente de esa Comisión, sería otra cosa, porque lo podemos llamar a Sala, interpelar, pedir su censura; pero tratándose del Secretario de la Presidencia, ¿qué podemos hacer? Simplemente criticarlo y nada más; nos quedaríamos en eso.

Reiteramos y sostenemos que queremos este tipo de inversiones, pero dentro del marco de la legalidad y no dando concesiones genéricas que no sabemos si transgreden, transgredieron o transgrederán alguna ley vigente o a sancionarse, o imponiendo condicionamientos a los Legisladores del futuro. Me parece bien que discutamos este tema y que cada uno de nosotros pueda dar su opinión al respecto; creo que fue muy oportuno lo que hizo el señor Senador Lacalle Herrera y lo que hace hoy el señor Senador Bordaberry al poner el tema a consideración de este Cuerpo. Es importante que podamos fundar nuestro voto en un día tan particular como este, en el que se va a modificar el régimen tributario que grava a las grandes extensiones de tierra, cuando esta es, justamente, la más grande que tendrá el Uruguay, porque estamos hablando de 260.000 hectáreas, que representarían US$ 4:000.000 al año.

Vamos a seguir el tema muy de cerca para ver qué pasa con Montes del Plata a partir de esta ley que se va a votar hoy.

Muchas gracias.

SEÑOR AGAZZI.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR AGAZZI.- Señor Presidente: así es la política: nos ponemos de acuerdo y concordamos en recibir la denuncia que hace el señor Senador Bordaberry, e integramos la Comisión Preinvestigadora con representantes del oficialismo y del Partido Nacional; pero de acuerdo con los discursos que se están sucediendo en Sala, parece que esa unión que logramos se va moviendo, abriendo y juntando.

SEÑOR LACALLE HERRERA.- ¿Me permite una interrupción?

SEÑOR AGAZZI.- Todavía no comencé a hablar, señor Senador; por lo tanto, después de que lo haga le voy a conceder la interrupción. Déjeme decir algo, todavía no dije nada.

SEÑOR LACALLE HERRERA.- Le pedí la interrupción porque ha hecho afirmaciones que quiero contestar.

SEÑOR AGAZZI.- Aunque a algún señor Senador no le guste lo que acabo de decir, le pido, señor Presidente, que me proteja en el uso de la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Por favor, señores Senadores, escuchemos a quien está haciendo uso de la palabra.

Puede continuar, señor Senador Agazzi.

SEÑOR AGAZZI.- A nuestro entender, el tono con el que fue realizado el pedido de creación de la Comisión Investigadora por parte del señor Senador Bordaberry fue correcto y, además, dialogamos bien con él. Incluso, consultamos al señor Senador para ver si estaba de acuerdo en cambiar y conformar una Comisión Especial, con un sentido positivo de construcción. En el año 1974, durante la dictadura, tuvimos la primera ley de inversiones, que fue modificada en 1998; luego, en este período de gobierno, hubo modificaciones de los decretos reglamentarios. Por lo tanto, esto será algo de construcción permanente y creo que hacemos bien en crear esta Comisión.

En el seno de la Preinvestigadora discutimos todos los detalles; si el Senado quiere, reiteramos esa discusión en el Plenario, aunque no me parece correcto, porque creo que es una pérdida de tiempo y que para algo se crea una Comisión Preinvestigadora que representa a los partidos, analiza los distintos puntos y propone algo al Cuerpo. Repito que aunque conozco todos los detalles no me voy a referir a ellos para no someter al Cuerpo a que discuta nuevamente sobre los suelos 5.02b, la confidencialidad y el contenido del contrato -eso está hecho de acuerdo a la legalidad-, porque me parece que no es oportuno hacerlo aquí.

Me parece muy bien que la oposición, como dijo el señor Senador Lacalle Herrera, advierta y alerte. Eso hicimos cuando fuimos oposición y me parece bien que se haga hoy, pero yo niego que este contrato habilite, proteja y ampare la concentración de la tie-

rra, porque no es así. La concentración de tierras por parte de empresas forestales existe desde hace unos años y quiero recordar al Cuerpo que ahora no se subsidia por cada hectárea que compran las empresas forestales, no hay préstamos blandos que se paguen a largo plazo y tampoco hay exoneración de la contribución inmobiliaria para las empresas que plantan árboles para hacer pasta de celulosa. Todo eso ha sido modificado convenientemente en defensa del interés nacional y de una política productiva; se podrá estar de acuerdo o no, pero las cosas son así. Estamos de acuerdo con que no se puede hacer cualquier inversión y a cualquier costo, sino que las inversiones tienen que estar en línea con el plan de desarrollo nacional; eso será discutido en la Comisión.

Me parece que no es oportuno hablar sobre los pequeños detalles que se trataron en la Comisión. El motivo de mi intervención era apoyar el informe del señor Miembro Informante y reafirmar la conveniencia de que estos temas sean discutidos antes de llegar al Plenario, de forma tal que elevemos una resolución acordada para que sea aprobada, y poder continuar con los distintos asuntos del Orden del Día.

El señor Senador Lacalle Herrera me había solicitado una interrupción y con gusto se la concedo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede interrumpir el señor Senador Lacalle Herrera.

SEÑOR LACALLE HERRERA.- Más vale tarde que nunca, señor Presidente; agradezco al señor Senador que me haya concedido la interrupción.

Lo que quería señalar al Miembro Informante, señor Senador Agazzi, es que no me voy a privar del derecho de comentar el informe que firmó junto con los señores Senadores Penadés y Nin Novoa. Adelanté que iba a acompañarlo porque hago confianza en el señor Senador Penadés, pero ¿desde cuándo hay que venir acá a votar los informes de Comisión a tapas cerradas? Me niego a eso; aquí no estoy para decir que sí a nada ni para decir que no a todo. Vengo con mi criterio a plantear las dudas. ¿Dónde las voy a formular? ¿En mi casa? Sobre el texto que se trajo tengo las dudas que ya expresé. ¡Cuidado con que empecemos con eso de que nosotros, los Senadores, podemos hacer algunas cosas pero no podemos hacer otras que al Gobierno no le gustan! En ese terreno no vamos a ceder acerca de lo que tenemos que cuestionar, preguntar o averiguar todas las veces y todo el tiempo que sea necesario. No creemos de recibo que se nos advierta, se nos ordene o se nos pretenda sugerir cómo desempeñar nuestra función política en el Senado.

Efectivamente, aquí hubo una evolución legal en todo. La Ley Forestal de 1987, aprobada durante el Gobierno del doctor Sanguinetti, fue votada por unanimidad; las exoneraciones de las que ahora el señor Senador Agazzi pretende hacer caudal para aparentar que se ha mejorado o se ha reparado una injusticia fueron votadas por todos los señores Senadores del Frente Amplio; me encontraba en esta misma banca y recuerdo que fue votada por unanimidad, así que no se otorgue los méritos de haber cambiado algo que tenía que cambiar. ¡Claro que tenía que cambiar! Pero originariamente fue aceptado por todos los sectores políticos.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede continuar el señor Senador Agazzi.

SEÑOR AGAZZI.- Señor Presidente: mi intención fue expresar un simple punto de vista y después conceder las interrupciones para no cortar el hilo de lo que pretendía decir; si no se entendió así, quizá se deba a las limitaciones que tengo para expresar con claridad mi pensamiento. No creo que ningún señor Senador se pueda ofender si le concedo una interrupción después de expresar mis ideas. Mi objetivo era que no perdiéramos el tiempo; si conformamos una Comisión Preinvestigadora y allí discutimos, no vengamos luego al Plenario a hacer lo mismo porque estaríamos duplicando el debate. Me parece que las Comisiones y los órganos donde los distintos partidos nos expresamos existen para mejorar la organización institucional del Parlamento. Así como el señor Senador Nin Nova y quien habla informamos a nuestra Bancada antes de tomar una resolución, espero que así lo hayan hecho cada uno de los partidos; de lo contrario, tenemos representantes en cada una de las Comisiones, pero después, cuando venimos a Sala, queremos discutir todo nuevamente. Lo que pretendí fue evitar la duplicación inútil de los argumentos y apunto a la organicidad de la discusión, sin pretender quitarle el derecho a nadie de que discuta lo que le parezca. También me doy ese derecho, pero pienso que cada cosa se discute en su lugar. Ese es mi punto de vista personal y no tiene nada que ver con lo político-partidario.

Volviendo a lo otro, quiero decir que cuando se comienza a regular la actividad forestal se aprende haciendo. De todo corazón quiero decir que me hubiera gustado que aun no estando en el Gobierno, igual se eliminaran todas estas injustificadas prerrogativas que en el inicio beneficiaron a mucha gente.

Quiero finalizar diciendo que me parece adecuada la formación de esta Comisión. Sabemos -porque se ha publicitado- que en el Poder Ejecutivo se están discutiendo nuevos criterios en torno a la aplicación de la llamada Ley de Inversiones. Quizá lo que aquí

se discuta sea un aporte positivo para esta nueva normativa que regulará la inversión extranjera en el país.

SEÑOR PENADÉS.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador Penadés.

SEÑOR CHIRUCHI.- ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

SEÑOR PENADÉS.- ¿Antes de empezar?

SEÑOR LACALLE HERRERA.- Puede hacerlo.

SEÑOR PENADÉS.- Lo sé y se la concedo con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador Chiruchi.

SEÑOR CHIRUCHI.- El señor Senador Agazzi se refirió a los subsidios o a las exoneraciones que la ley preveía para las áreas que se iban a forestar y que se instalaron donde hoy se encuentran las cuencas forestales, con suelos mucho más deprimidos y donde la trama social de pequeños y medianos productores y la explotación intensiva no se da de la misma manera que en el sur del país. Cuando me entrevisté con la gente de Montes del Plata percibí que al inversor le interesa mucho más utilizar los potenciales suelos del sur del país para acercar los árboles a la planta procesadora, que las exoneraciones o los subsidios que históricamente tenían, con la ley que se reformuló. Reitero: estamos hipotecando un modo de actividad que se dio en el sur, porque en el futuro, lentamente, el eucalipto va a desplazar a la vaca y a los pequeños y medianos productores de esa zona.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede continuar el señor Senado Penadés.

SEÑOR PENADÉS.- Señor Presidente: esta sesión del Senado -que, por todos los temas a tratar, se presagia será bastante movida- se inicia con la consideración del informe de la Comisión Preinvestigadora sobre las denuncias presentadas por el señor Senador Bordaberry en relación al Contrato de Inversión entre la República Oriental del Uruguay y la empresa Montes del Plata.

Ante todo, vale la pena precisar cuál es el alcance de una Comisión Preinvestigadora, ya que en Sala se está desarrollando una discusión que es legítima, absolutamente entendible y, dados los argumentos manejados por muchos de los señores Senadores, en algunos aspectos hasta compartible, pero que no tiene mucho que ver con la misión a cumplir por los Senadores que oportunamente fuimos designados para considerar la eventual formación de una Comisión Investigadora.

Se ha dicho que una discusión de esta naturaleza no se puede llevar adelante; sin embargo, yo digo lo contrario: por supuesto que sí se puede hacer. Los señores Senadores pueden, legítimamente, expresar en Sala lo que piensan al momento de tratarse un tema trascendente, como lo es el relativo a las denuncias presentadas por el señor Senador Bordaberry sobre el contrato de inversión entre el Uruguay y la empresa Montes del Plata. Por otra parte, me parece que esta es la continuación de una discusión que, oportunamente, el señor Senador Lacalle Herrera planteó hace meses, cuando hizo una exposición de treinta minutos con relación a la Ley de Inversiones y su uso por parte del actual Gobierno.

En lo que refiere a la cuestión de la Comisión Preinvestigadora, digo que esta tiene tres elementos para analizar: oportunidad, seriedad y entidad de la denuncia. Sobre eso, los tres Senadores que integramos la Comisión llegamos a un acuerdo -que, según creo, es importante, porque además tiene el consentimiento del denunciante, señor Senador Bordaberry-, en el sentido de proponer al Senado la creación de una Comisión Especial con fines legislativos, como consecuencia de los hechos planteados. Es decir, sin perjuicio de que la mayoría de la Comisión entendió -legítimamente- que la denuncia no ameritaba la creación de una Comisión Investigadora, los tres Senadores integrantes compartimos -tal como fue expuesto en el informe brindado por el señor Senador Nin Novoa, avalado por todos- que es necesario avanzar en materia legislativa sobre un tema que tiene algunas lagunas y, sin duda, requerirá de una regulación por parte del Poder Legislativo y del Estado en su conjunto. Obviamente, nos referimos a la presentación de megainversiones en el Uruguay, una realidad a la que hoy nuestro país se expone y que antes no existía.

Así pues, eso es lo importante a destacar en una discusión que, ciertamente, reivindico como legítima. Creo que es necesario que se expongan muchas de las argumentaciones que aquí se han expresado, porque ¡vaya que pueden generar debate los acuerdos logrados entre el Poder Ejecutivo y la empresa Montes del Plata! ¡Y vaya que genera dudas -o puede llegar a generarlas- la cuestión de con qué alcance firma el contrato el propio Secretario de la Presidencia de la República! -es decir, en qué condición lo hace, si es a través de una delegación de atribuciones que el Gobierno y el Presidente de la República realizan en su figura, etcétera-, sobre todo cuando en el caso de su cargo -establecido en la Constitución de la República-, es notoria la ausencia de responsabilidades político-parlamentarias.

Ahora bien; quiero destacar -no sería justo si no lo hiciese- el espíritu positivo de los miembros de la Comisión y, especialmente, de la Bancada de Gobierno, para avanzar sobre este asunto. Este es un elemento que hay que reconocer y subrayar, y es legítimo decirlo, ya que a partir de una denuncia se aviene a trabajar sobre temas legislativos en los que todos coincidimos que es necesario avanzar. A nuestro juicio, con relación a este tema, lo más importante de la sesión de hoy tiene que ver, justamente, con la posibilidad de lograr un acuerdo entre todos los Partidos y con que exista la voluntad política de la Bancada mayoritaria del Gobierno en cuanto a avanzar. A todo esto agregamos que el mismo denunciante, señor Senador Bordaberry, al realizar su presentación ante la Comisión Preinvestigadora, dijo que aspiraba esencialmente a poder avanzar en materia legislativa. Por todo esto, se entendió oportuno crear una Comisión para trabajar en dirección de las preocupaciones planteadas y avanzar sobre algunos puntos mencionados por el señor Senador Lacalle Herrera tiempo atrás.

En consecuencia, como miembro de la Comisión Preinvestigadora, hago mío el informe -que firmé- y las expresiones vertidas por el señor Miembro Informante. A su vez, reitero que es legítimo que en el Plenario del Senado todos los Senadores expresen sus preocupaciones, sus dudas y sus opiniones con relación a un tema tan delicado y discutible como el que ahora nos ocupa; tan discutible es, que todos unánimemente coincidimos en la necesidad de creación de una Comisión Especial con fines legislativos a fin de poder avanzar a su respecto.

Celebro, entonces, la decisión de creación de dicha Comisión, que logra la aquiescencia de todos los partidos políticos, satisface al señor miembro denunciante y, a su vez, nos deja satisfechos a nosotros en cuanto a la necesidad de que Uruguay progrese en la claridad y la transparencia que estos temas deben tener al momento de analizar asuntos que hoy enfrentamos y que tiempo atrás eran impensables para muchos de nosotros.

Es cuanto queríamos manifestar.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agotada la lista de oradores, a los efectos de cerrar la consideración de este tema tiene la palabra el Miembro Informante, señor Senador Nin Novoa.

SEÑOR NIN NOVOA.- Señor Presidente: tenía pensado referirme a algunos de los comentarios que se han hecho a lo largo de esta discusión, pero en aras de la buena armonía que ha existido en el tratamiento del tema -sobre el que, en definitiva, estamos todos de acuerdo, lo que a su vez muestra la capacidad hiperdiscutidora que tenemos los uruguayos, pues a pesar de estar de acuerdo, hace una hora y media que estamos discutiendo-, creo que lo mejor sería pasar a votar.

Concretamente, formulo la siguiente moción, que leo textualmente: "Créase una Comisión Especial de cinco miembros, conforme a lo dispuesto por el artículo 131 del Reglamento de la Cámara de Senadores, con el objeto de analizar y hacer propuestas relativas a las leyes y normas de promoción de inversiones".

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa sugiere pasar a votar el informe y, a continuación, hacer lo propio con la moción formulada. Si no hay inconvenientes, procederíamos de esa manera.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el informe de la Comisión Preinvestigadora.

(Se vota:)

-28 en 28. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar la moción presentada por el señor Senador Nin Novoa, referida a la creación de una Comisión Especial.

(Se vota:)

-28 en 28. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

8) EMBARCACIONES A SER UTILIZADAS EN TRABAJOS DE DRAGADO Y SIMILARES

SEÑOR PRESIDENTE.- El Senado pasa a considerar el asunto que figura en segundo término del Orden del Día: "Proyecto de ley por el que se modifican disposiciones relativas al embanderamiento de embarcaciones, a ser utilizadas en trabajos de dragado y similares. (Carp. Nº 757/2011 - Rep. Nº 468/2011)".

(Antecedentes:)

"Carp. Nº 757/2011
Rep. Nº 468/2011

CÁMARA DE REPRESENTANTES

La Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, en sesión de hoy, ha sancionado el siguiente

Proyecto de Ley

Artículo Único.- Sustitúyese el artículo único de la Ley N° 17.742, de 19 de febrero de 2004, por el siguiente:

"ARTÍCULO ÚNICO.- Sustitúyese el artículo 154 de la Ley N° 17.556, de 18 de setiembre de 2002, por el siguiente:

ARTÍCULO 154.- En los llamados a licitación de obras nacionales o binacionales o por convenios nacionales e internacionales dentro de las aguas jurisdiccionales y territoriales de la República Oriental del Uruguay, realizados a través de organismos públicos o entes descentralizados, se podrán presentar todas las empresas interesadas que cumplan con los requisitos exigidos en los pliegos de condiciones o el acuerdo resultante de los convenios internacionales correspondientes.

El adjudicatario que deba utilizar dragas de cualquier tipo y embarcaciones de apoyo al trabajo a realizar, deberá abanderar sus embarcaciones de acuerdo a la Ley N° 16.387, de 27 de junio de 1993, siendo aplicable la Ley N° 12.091, de 5 de enero de 1954, y su decreto reglamentario.

Esta exigencia no será aplicable cuando la ejecución de la obra contratada tenga una duración de hasta quince meses prorrogable por hasta tres meses más y sea requerida para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del sistema logístico nacional. En dichos casos la adjudicataria podrá mantener su bandera de origen.

Tratándose de las obras y embarcaciones referidas el inciso segundo del presente artículo, será de aplicación la exigencia prevista en el artículo 2° de la Ley N° 18.498, de 12 de junio de 2009".

Sala de Sesiones de la Cámara de Representantes, en Montevideo, a 14 de diciembre de 2011.

Luis Lacalle Pou, Presidente; **José Pedro Montero**, Secretario.

Comisión de Transporte, Comunicaciones y Obras Públicas

Informe

Señores Representantes:

Vuestra Comisión de Transporte, Comunicaciones y Obras Públicas ha resuelto aprobar el siguiente proyecto de ley, referente a la modificación de la Ley N° 17.742, de 17 de febrero de 2004. La ley referida obligaba a que todos los buques contratados por la administración pública para obras nacionales o binacionales, debían embanderarse en nuestro país para llevar adelante las mismas. La modificación propuesta, y que la Comisión ha decidido aprobar, permite que aquellos buques contratados por la administración pública que vengan a realizar tareas a nuestras aguas por un plazo de quince meses con hasta tres meses de prórroga, puedan mantener su bandera de origen.

Se considera que con esta modificación se evitan obstáculos para que las empresas que tienen que realizar estas obras puedan presentarse a licitar las mismas, ya que los trámites de embanderamiento y desembanderamiento son largos, engorrosos y económicamente costosos, que da lugar, en ocasiones a que las empresas decidan no presentarse a las licitaciones, ocasionándole al país atraso en las tan necesarias obras en los puertos. Asimismo, se le exige a los adjudicatarios que respeten el artículo segundo de la Ley N° 18.498, de 12 de junio de 2009, que refiere a la conformación de las tripulaciones, dando prioridad a los tripulantes uruguayos.

Por lo expuesto se recomienda al Cuerpo aprobar el presente proyecto de ley.

Sala de la Comisión, 13 de diciembre de 2011.

Jorge Pozzi, Miembro Informante; **Daniel Caggiani**, **Guillermo Facello**, **Guzmán Pedreira**, **Federico Ricagni**, **Rubenson Silva**.

Proyecto de Ley

Modifícase la Ley N° 17.742, de 17 de febrero de 2004, la que quedará redactada en los siguientes términos:

Artículo Único.- Sustitúyese el artículo 154 de la Ley N° 17.556, de 18 de setiembre de 2002, por el siguiente texto:

"ARTÍCULO 154.- En los llamados a licitación de obras nacionales o binacionales o por convenios nacionales e internacionales dentro de las aguas jurisdiccionales y territoriales de la República Oriental del Uruguay, realizados a través de organismos públicos o entes descentralizados, se podrán presentar todas las empresas interesadas que cumplan con los requisitos exigidos en los pliegos de condiciones o el acuerdo resultante de los Convenios Internacionales correspondientes.

El adjudicatario que deba utilizar dragas de cualquier tipo y embarcaciones de apoyo al trabajo a realizar, deberá abanderar sus embarcaciones de acuerdo a la Ley N° 16.387, de 27 de junio de 1993, siendo aplicable la Ley N° 12.091, de 5 de enero de 1954, y su decreto reglamentario.

Esta exigencia no será aplicable cuando la ejecución de la obra contratada tenga una duración de hasta quince meses prorrogable por hasta tres meses más y sea

requerida para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del sistema logístico nacional. En dichos casos la adjudicataria podrá mantener su bandera de origen.

Tratándose de las obras y embarcaciones referidas en el inciso segundo del presente artículo, será de aplicación la exigencia prevista en el artículo 2° de la Ley N° 18.498, de 12 de junio de 2009".

Sala de la Comisión, 13 de diciembre de 2011.

Jorge Pozzi, Miembro Informante; **Daniel Caggiani**, **Guillermo Facello**, **Guzmán Pedreira**, **Federico Ricagni**, **Rubenson Silva**."

SEÑOR PRESIDENTE.- Léase el proyecto.

(Se lee.)

-En discusión general.

Tiene la palabra el Miembro Informante, señor Senador Martínez.

SEÑOR MARTÍNEZ.- Señor Presidente: como es de conocimiento de todos los miembros de este Cuerpo, desde hace un tiempo se está llevando a cabo el proceso de dragado de los canales de acceso al puerto de Montevideo y diversos lugares de nuestro país. Esto es fundamental, pues la reducción de los costos logísticos -que, inclusive, ha posibilitado el surgimiento de diversos eslabones de cadenas industriales y de valor en diferentes partes del mundo- está vinculada, en buena medida, a un mayor tamaño y, por tanto, al calado de los buques de transporte. Esto es lo que permite abaratar costos.

De acuerdo con la ley vigente, cada vez que una draga o un equipo realizan algún tipo de trabajo en nuestros puertos, deben cambiar de bandera, lo que genera un sobrecosto. Pero lo más grave es que en muchos casos, sobre todo cuando se trata de períodos de trabajo relativamente cortos, muchas empresas no se presentan debido a los trámites burocráticos y a los costos, con la pérdida de competitividad que eso significa para el Estado y distintos organismos, tales como el Ministerio de Transporte y Obras Públicas y la Administración Nacional de Puertos. Por lo tanto, se elaboró un proyecto de ley en esta materia, que ya fue aprobado por unanimidad en la Cámara de Representantes; dado su carácter de urgente, luego de conversar sobre él en la Comisión de Transporte y Obras Públicas -donde no hubo tiempo suficiente para poder discutirlo-, acordamos que pasara directamente a este Plenario.

De acuerdo con esta iniciativa, aquellos buques que, contratados por la Administración Pública, vengan a realizar tareas a nuestras aguas por un plazo de 15 meses, con hasta tres meses de prórroga, podrán mantener su bandera de origen. Se trata de una modificación que impone temporalidad, o sea un límite de tiempo, y permite el no embanderamiento en plazos relativamente cortos -en términos de la obra de trabajo de la que estamos hablando-, para así abaratar costos e incentivar a presentarse a muchas empresas que hoy no lo hacen debido a la limitante vigente.

SEÑOR ABREU.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador Abreu.

SEÑOR ABREU.- Señor Presidente: más allá de las precisiones que se establecen en el ámbito de las aguas jurisdiccionales y territoriales, este proyecto de ley atiende una circunstancia particular, pero limita a hacer un llamado a licitación a través de organismos públicos o entes descentralizados. Por mi parte, quisiera saber si el concepto de organismo público o ente descentralizado también toma en cuenta a las personas públicas no estatales, para determinadas obras de esta naturaleza que se realicen. Esta es una duda que me surge, sobre todo porque hoy la Corporación Nacional para el Desarrollo tiene una especial actividad.

Por otro lado, es importante hacer hincapié en que estamos hablando de la excepción de mantener las banderas de origen. Entonces, tenemos que saber claramente cuáles son ellas, desde el punto de vista del Derecho Internacional Marítimo. Puede tratarse de una bandera de conveniencia, de una segunda bandera o de una bandera de registro de origen. Planteo esto a los efectos de ir analizando las eventuales repercusiones que esto pueda tener en el ámbito del Derecho Marítimo; deberemos ver qué tipo de bandera de origen podemos definir, en función de algunas dificultades que se vienen planteando en el ámbito de nuestras jurisdicciones internacionales y aguas territoriales.

Pero lo más importante es lo que planteé anteriormente: ¿esto alcanza, como excepción, también a las personas públicas no estatales? Porque -reitero- la Corporación Nacional para el Desarrollo tiene una actividad muy importante, definida por ley, y quizás una interpretación estricta desde el punto de vista jurídico la excluya de poder funcionar en este régimen en el llamado a licitación.

Por otro lado, existen algunos aspectos puntuales relacionados con el sistema de banderas, en los que sería bueno que en algún momento el Senado profundizara, entre otras cosas, para aclarar una cantidad de dudas -que han surgido últimamente- sobre los regímenes de las banderas uruguayas y de la

Marina Mercante y, en particular, sobre las banderas de conveniencia y las de segundo registro, que son parte de una disposición legal internacional y que quizás podrían estar incluidas aquí cuando hablamos del concepto general de banderas de origen. No quiero citar ejemplos, pero seguramente los señores Senadores se imaginarán las eventuales dificultades que podríamos tener al ingresar alguna bandera de origen cuya conveniencia o aceptación no fuera interpretada debidamente desde el punto de vista legal.

Entonces, reconocemos la importancia que tiene la practicidad de este aspecto que se plantea, referido a dragados de cualquier tipo y a embarcaciones de apoyo, pero debemos tener en cuenta que la cuestión de la excepción a la bandera de origen debe estar bien calibrada desde el punto de vista del Derecho Internacional y del Derecho Marítimo.

Hecha esta precisión, agrego que el verbo a utilizar es "abanderar" -como bien dice la ley- y no "embanderar", que es algo distinto, es decir, constituye otra definición desde el punto de vista del Derecho. Aquí se trata del abanderamiento del buque, aunque en otra parte de las disposiciones, como en otras normas, se habla de embanderamiento, que no es lo mismo.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar en general el proyecto de ley.

(Se vota:)

-25 en 25. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

En discusión particular.

Léase el artículo único.

(Se lee:)

SEÑOR SECRETARIO (Hugo Rodríguez Filippini).- **"**Artículo Único.- Sustitúyese el artículo único de la Ley Nº 17.742, de 19 de febrero de 2004, por el siguiente:

"Artículo Único.- Sustitúyese el artículo 154 de la Ley Nº 17.556, de 18 de setiembre de 2002, por el siguiente:

Artículo 154.- En los llamados a licitación de obras nacionales o binacionales o por convenios nacionales e internacionales dentro de las aguas jurisdiccionales y territoriales de la República Oriental del Uruguay, realizados a través de organismos públicos o entes descentralizados, se podrán presentar todas las empresas interesadas que cumplan con los requisitos exigidos en los pliegos de condiciones o el acuerdo resultante de los convenios internacionales correspondientes.

El adjudicatario que deba utilizar dragas de cualquier tipo y embarcaciones de apoyo al trabajo a realizar, deberá abanderar sus embarcaciones de acuerdo a la Ley Nº 16.387, de 27 de junio de 1993, siendo aplicable la Ley Nº 12.091, de 5 de enero de 1954, y su decreto reglamentario.

Esta exigencia no será aplicable cuando la ejecución de la obra contratada tenga una duración de hasta quince meses prorrogable por hasta tres meses más y sea requerida para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del sistema logístico nacional. En dichos casos la adjudicataria podrá mantener su bandera de origen.

Tratándose de las obras y embarcaciones referidas en el inciso segundo del presente artículo, será de aplicación la exigencia prevista en el artículo 2º de la ley Nº 18.498, de 12 de junio de 2009".**"**

SEÑOR PRESIDENTE.- En consideración.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

-24 en 24. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

Queda sancionado el proyecto de ley, que se comunicará al Poder Ejecutivo.

(No se publica el texto del proyecto de ley sancionado, por ser igual al considerado.)

9) DIRECCIÓN NACIONAL DE METEOROLOGÍA

SEÑOR PRESIDENTE.- Se pasa a considerar el asunto que figura en tercer término del Orden del Día: "Proyecto de ley por el que se prorroga, hasta el 31 de octubre de 2012, la transferencia de la Dirección Nacional de Meteorología del Ministerio de Defensa Nacional al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, dispuesta por el artículo 202 de la Ley Nº 18.719, de 27 de diciembre de 2010. (Carp. Nº 756/2011 - Rep. Nº 467/2011)".

(Antecedentes:)

"Carp. Nº 756/2011
Rep. Nº 467/2011

CÁMARA DE REPRESENTANTES

La Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, en sesión de hoy, ha sancionado el siguiente

Proyecto de Ley

Artículo Único.- Prorrógase hasta el 31 de octubre de 2012, la transferencia de la Dirección Nacional de Meteorología del Ministerio de Defensa Nacional al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, dispuesta por el artículo 202 de la Ley N° 18.719, de 27 de diciembre de 2010.

El Poder Ejecutivo informará cuatrimestralmente a la Asamblea General, a partir de la promulgación de la presente ley, los avances que se produzcan en la implementación de la transferencia de la mencionada Dirección.

Sala de Sesiones de la Cámara de Representantes, en Montevideo, a 14 de diciembre de 2011.

Luis Lacalle Pou, Presidente; **José Pedro Montero**, Secretario.

PODER EJECUTIVO

Ministerio del Interior
Ministerio de Relaciones Exteriores
Ministerio de Economía y Finanzas
Ministerio de Defensa Nacional
Ministerio de Educación y Cultura
Ministerio de Transporte y Obras Públicas
Ministerio de Industria, Energía y Minería
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
Ministerio de Salud Pública
Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
Ministerio de Turismo y Deporte
Ministerio de Desarrollo Social

Montevideo, 23 de noviembre de 2011.

Senor Presidente de la Asamblea General:

El Poder Ejecutivo tiene el honor de dirigirse a ese Cuerpo a los efectos de someter a su consideración el proyecto de ley que prorroga la transferencia de la Dirección Nacional de Meteorología del Ministerio de Defensa Nacional al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Exposición de Motivos

El artículo 202 de la Ley N° 18.719, de 27 de diciembre de 2010, dispuso que a partir del 1° de enero de 2012 se transfiere la Dirección Nacional de Meteorología, unidad ejecutora 039 del Ministerio de Defensa Nacional, al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Dicha transferencia implica el pasaje de un inciso a otro, de un considerable volumen de recursos humanos, materiales y financieros. Dentro de los funcionarios comprendidos, se encuentran civiles, equiparados, y personal militar. A la vez, la Dirección Nacional de Meteorología cuenta con múltiples bienes muebles e inmuebles, que comprenden locales, equipamiento y diversos materiales.

Por otra parte, es notorio que la Unidad Ejecutora de referencia, por su competencia, cumple un rol esencial en varios aspectos de la vida nacional, en particular para el transporte y la producción.

En suma, es necesario un plazo mayor para implementar la transferencia dispuesta de manera eficiente, ordenada, y sin perjuicio para el servicio; y se propone para ello una prórroga de un año; lapso que se estima como prudente y adecuado.

JOSÉ MUJICA, Presidente de la República; **Graciela Muslera, Luis Almagro, Jorge Venegas, Fernando Lorenzo, Daniel Garín, Héctor Lescano, Eduardo Bonomi, Enrique Pintado, Eleuterio Fernández Huidobro, Daniel Olesker, Ricardo Ehrlich, Roberto Kreimerman, Eduardo Brenta.**

Proyecto de Ley

Artículo Único.- Prorrógase por el término de doce meses, la transferencia de la Dirección Nacional de Meteorología del Ministerio de Defensa Nacional al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, dispuesta por el artículo 202 de la Ley N° 18.719 de 27 de diciembre de 2010.

Graciela Muslera, Luis Almagro, Jorge Venegas, Fernando Lorenzo, Daniel Garín, Héctor Lescano, Eduardo Bonomi, Enrique Pintado, Eleuterio Fernández Huidobro, Daniel Olesker, Ricardo Ehrlich, Roberto Kreimerman, Eduardo Brenta.

SEÑOR PRESIDENTE.- Léase el proyecto.

(Se lee.)

-En discusión general.

Tiene la palabra la Miembro Informante, señora Senadora Constanza Moreira.

SEÑORA MOREIRA (Constanza).- Perdón, señor Presidente, pero no soy Miembro Informante de este proyecto de ley.

SEÑOR PRESIDENTE.- Disculpe la señora Senadora, pero así fue informado el Presidente.

SEÑORA TOPOLANSKY.- ¿Me permite, señor Presidente? Yo puedo informar sobre el proyecto de ley.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra la señora Senadora.

SEÑORA TOPOLANSKY.- Este proyecto de ley refiere al artículo 202 del Presupuesto Nacional, que disponía el traslado de la Dirección Nacional de Meteorología al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Esta decisión presenta una serie de complejidades porque la transferencia involucra recursos humanos, materiales y financieros. A su vez, entre los recursos humanos hay personal civil, equiparado y militar, lo que agrega cierta complicación a esta transferencia y, además, están involucrados muchos bienes muebles e inmuebles, como por ejemplo, locales o equipamiento. Hay que destacar que el plazo que otorgó la Ley de Presupuesto para esta transferencia es demasiado corto como para que la misma se realice sin inconvenientes. Por esa razón, el artículo único de este proyecto de ley prorroga el plazo, estipulado en doce meses, que se ha determinado para la transferencia de la Dirección Nacional de Meteorología al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar en general el proyecto de ley.

(Se vota:)

-26 en 26. **Afirmativa**. UNANIMIDAD.

En discusión particular.

Léase el artículo único del proyecto de ley.

(Se lee:)

SEÑOR SECRETARIO (Hugo Rodríguez Filippini).- "Artículo Único.- Prorrógase hasta el 31 de octubre de 2012, la transferencia de la Dirección Nacional de Meteorología del Ministerio de Defensa Nacional al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, dispuesta por el artículo 202 de la Ley Nº 18.719, de 27 de diciembre de 2010

El Poder Ejecutivo informará cuatrimestralmente a la Asamblea General, a partir de la promulgación de la presente ley, los avances que se produzcan en la implementación de la transferencia de la mencionada Dirección."

SEÑOR PRESIDENTE.- En consideración.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

-26 en 26. **Afirmativa**. UNANIMIDAD.

Queda sancionado el proyecto de ley, que será remitido al Poder Ejecutivo a los efectos de su promulgación.

(No se publica el texto del proyecto de ley sancionado, por ser igual al considerado.)

10) FONDO DE FINANCIAMIENTO DEL TRANSPORTE COLECTIVO SUBURBANO DE PASAJEROS

SEÑOR PRESIDENTE.- El Senado pasa a considerar el asunto que figura en cuarto término del Orden del Día: "Proyecto de ley por el que se crea el Fondo de Financiamiento del Transporte Colectivo Suburbano de Pasajeros. (Carp. Nº 747/2011 - Rep. Nº 469/2011)".

(Antecedentes:)

"Carp. N° 747/2011
Rep. N° 473/2011

CÁMARA DE REPRESENTANTES

La Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, en sesión de hoy, ha sancionado el siguiente

Proyecto de Ley

Artículo 1°.- Créase el Fondo de Financiamiento del Transporte Colectivo Suburbano de Pasajeros, como un patrimonio de afectación separado e independiente con destino a:

1) Cancelar pasivos financieros de las empresas de transporte.

2) Financiar la realización de inversiones necesarias para la prestación de los servicios por parte de las empresas de transporte.

3) Cancelar deudas que fueran contraídas por el Fondo para atender los objetivos anteriores.

Artículo 2°.- El Fondo creado por el artículo precedente se financiará mediante una contribución a cargo de las empresas permisarias y concesionarias de servicios de transporte colectivo suburbano de pasajeros que decidan participar en el Fondo de acuerdo a la reglamentación que se dicte, de hasta un 5% (cinco por ciento) de la recaudación bruta total de las mismas, proveniente de la venta de boletos por los servicios de transporte colectivo suburbano de pasajeros, y de los montos correspondientes a los subsidios abonados por la Administración Nacional de Educación Pública, por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, por el Fideicomiso de Administración del Boleto creado en cumplimiento del Decreto N° 347/006, de 28 de setiembre de 2006, por el Ministerio de Economía y Finanzas originado en la Ley N° 18.180, de 5 de octubre de 2007, así como proveniente de cualquier otro sistema de subsidio o compensación similar que pudiera establecerse en el futuro.

El Poder Ejecutivo determinará en la reglamentación que se dicte a tales efectos, el porcentaje de contribución a aplicar sobre la recaudación total de las empresas, el cual no podrá superar el establecido en este artículo.

Las empresas alcanzadas estarán obligadas a realizar dicha contribución a partir de la fecha que determine el Poder Ejecutivo en la reglamentación que dicte a estos efectos.

Artículo 3°.- Estarán obligadas a realizar la contribución establecida en el artículo anterior:

A) Todas las empresas que participen inicialmente en el Fondo y tengan actualmente el permiso o la concesión respectiva por parte del Ministerio de Transporte y Obras Públicas para la explotación de los servicios de transporte colectivo suburbano de pasajeros.

B) Todas aquellas que obtengan dicho permiso o concesión en el futuro.

El Ministerio de Transporte y Obras Públicas notificará de esta obligación a los nuevos permisarios o concesionarios de servicios de transporte colectivo suburbano de pasajeros, al momento de adjudicar los permisos o concesiones correspondientes.

Artículo 4°.- Las contribuciones creadas por el artículo 2° de la presente ley serán en pesos uruguayos y deberán ser vertidas por las empresas de transporte colectivo suburbano de pasajeros en una cuenta especial que, con el nombre Ministerio de Transporte y Obras Públicas / Fondo de Financiamiento del Transporte Colectivo Suburbano de Pasajeros, se abrirá en el Banco de la República Oriental del Uruguay.

Las contribuciones deberán ser depositadas por las empresas obligadas a su pago, dentro del plazo de veinticinco días corridos luego de la finalización de cada mes.

En caso de cesión, afectación en garantía o securitización de los activos del Fondo, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, como administrador del Fondo, indicará a las empresas la cuenta de la institución financiera que indique el cesionario o beneficiario de dichos activos cedidos, en la cual se deberán depositar las contribuciones.

Artículo 5°.- La titularidad y la administración del Fondo corresponderá al Ministerio de Transporte y Obras Públicas, quien podrá actuar con relación al mismo, de acuerdo con lo establecido en la presente ley y a las normas reglamentarias que se dicten en el futuro.

Artículo 6°.- A efectos de cumplir con los objetivos del Fondo, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, como administrador del Fondo, podrá ceder, ofrecer en garantía o securitizar los activos del Fondo, en los términos y condiciones y con las garantías que considere adecuadas.

Si los activos del Fondo hubieran sido cedidos, afectados en garantía o securitizados total o parcialmente, las contribuciones se aplicarán hasta que se hayan cumplido todas las obligaciones del Fondo por la o las operaciones realizadas. La obligación de realizar las contribuciones cesará en el momento que el Ministerio de Transporte y Obras Públicas haya constatado el cumplimiento pleno de las obligaciones asumidas por el Fondo, con el consentimiento del cesionario o beneficiario de los activos y notifique en tal sentido a las empresas obligadas al pago de la contribución.

Artículo 7°.- En caso de que los activos del Fondo sean cedidos, securitizados o afectados en garantía, el Estado garantiza bajo su responsabilidad la estabilidad de todas las normas legales y reglamentarias que incidan sobre los ingresos o fondos afectados y sus correspondientes garantías y que estuvieren vigentes al momento de suscribirse los contratos respectivos.

Artículo 8°.- Las contribuciones creadas por esta ley serán inembargables.

Artículo 9°.- Créase una Comisión de Contralor integrada por un representante del Ministerio de Transporte y Obras Públicas y un representante de cada una de las empresas que participen en el Fondo, los que serán designados por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas a propuesta de cada una de las empresas.

Encomiéndase a esta Comisión, el contralor que asegure el cumplimiento de los objetivos y de las obligaciones del presente y la recomendación para la aplicación de las sanciones establecidas seguidamente.

La Comisión deberá informar periódicamente a todas las partes interesadas, el estado de situación del Fondo.

Artículo 10.- Serán beneficiarias del Fondo:

A) Las empresas que actualmente son permisarias o concesionarias de servicios de transporte colectivo suburbano de pasajeros.

B) Las empresas que acuerden participar en el Fondo según lo que establezca la reglamentación que se dicte a tales efectos.

Los montos que reciban las empresas de transporte del Fondo serán considerados un incremento patrimonial no gravado a efectos del Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas.

Artículo 11.- Si los activos del Fondo fueran cedidos o securitizados, los fondos que se obtengan, luego de deducidos los gastos y costos que se generen por dicha operativa, serán distribuidos entre las empresas beneficiarias, con destino a cumplir con los objetivos establecidos en la presente ley.

El Ministerio de Transporte y Obras Públicas no podrá disponer de estos fondos para ningún otro fin que el indicado en el artículo 1° de esta ley.

Artículo 12.- En caso que los activos o ingresos del Fondo sean cedidos o securitizados a favor de un fideicomiso financiero creado a tales efectos, dicho fideicomiso estará exonerado de todos los impuestos nacionales creados o a crearse, recibiendo los valores que el fideicomiso emita, el mismo tratamiento fiscal que reciban los títulos de deuda pública.

Artículo 13.- La reglamentación que dicte el Poder Ejecutivo establecerá la participación de cada empresa beneficiaria en los beneficios del Fondo y las obligaciones a asumir por parte de cada una de las empresas beneficiarias con relación al repago de las sumas que reciban del Fondo, en función de la participación de cada empresa en el total de la recaudación de todas las empresas que participen en el Fondo.

Artículo 14.- El Poder Ejecutivo reglamentará la forma en que dichos fondos serán distribuidos y destinados a los fines establecidos en el artículo 1° de esta ley y controlará el cumplimiento por parte de las empresas beneficiarias en la inversión de los fondos recibidos del Fondo para los fines establecidos.

Artículo 15.- En caso que alguna empresa obligada al pago, no abonara las contribuciones a las que se encuentra obligada, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas:

1) Comunicará dicha circunstancia al Fiduciario del Fideicomiso de Administración del Boleto creado en cumplimiento del Decreto N° 347/006, de 28 de setiembre de 2006, para que este deduzca las contribuciones no pagadas por dicha empresa más las multas e intereses de mora que correspondan de los montos que el Fiduciario tenga para abonar a dicha empresa por ese concepto.

2) Identificará al beneficiario o cesionario de los activos del Fondo e indicará al Fiduciario del Fideicomiso de Administración del Boleto que pague los montos deducidos a dicho beneficiario o cesionario, en la misma forma en que debieron ser abonadas las contribuciones no pagadas por dicha empresa.

El incumplimiento en el pago se generará con la no presentación al Ministerio de Transporte y Obras Públicas, del comprobante de pago de la contribución.

Artículo 16.- Las empresas de transporte colectivo suburbano de pasajeros deberán presentar ante el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, como Administrador del Fondo, antes o dentro de los primeros tres días hábiles de cada mes, el comprobante de pago de las contribuciones abonadas el mes anterior, conjuntamente con la declaración jurada de la recaudación total realizada por dicha empresa por concepto de venta de boletos en el mes anterior.

Esta declaración deberá ser complementada con el dictamen de los auditores externos independientes aceptables para el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, el cual deberá ser presentado dentro de los veinte días corridos del mismo mes de que se trate.

Artículo 17.- Se considerarán infracciones a esta normativa por parte de las empresas obligadas al pago de la contribución creada por esta ley, las siguientes:

I) La falta de pago en fecha de las contribuciones al Fondo.

II) Las diferencias entre los montos percibidos por concepto de recaudación de boletos y los declarados al Fondo.

III) La omisión, falsedad, atraso o falta de correspondencia de la información o declaraciones que las empresas deban realizar o las solicitadas por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas o la Comisión de Contralor.

La reiteración o reincidencia en la conducta que dé mérito a la aplicación de cualquier sanción, será considerada agravante de la misma.

Artículo 18.- Las empresas que se encuentren obligadas al pago de la contribución creada por esta ley y que incurran en alguna de las infracciones previstas en los numerales I) y II) del artículo anterior, serán sancionadas por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas en forma automática con una multa del 10% (diez por ciento) e intereses de mora por el no pago en fecha calculados a una tasa superior en un 50% (cincuenta por ciento) a la última tasa media del trimestre anterior a la infracción publicada por el Banco Central del Uruguay para préstamos bancarios en moneda nacional a empresas y para plazos menores a un año.

Dicha multa e intereses serán calculados sobre los montos impagos desde que fueron exigibles y hasta su efectiva cancelación por parte de las empresas.

Las empresas que incurran en algunos de los incumplimientos previstos en el numeral III) del artículo anterior, serán sancionadas por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, con una multa del 10% (diez por ciento) calculada sobre el promedio de las contribuciones mensuales que debieron ser realizadas por dicha empresa en el año anterior, o fracción, al mes en que se aplique dicha multa.

El Ministerio de Transporte y Obras Públicas podrá exonerar por vía reglamentaria la aplicación de las multas y recargos, cuando el incumplimiento se hubiera tornado inevitable por causas objetivas y ajenas al beneficiario.

En caso de que los activos del Fondo sean cedidos, afectados en garantía o securitizados, la multa y los recargos serán abonados directamente al cesionario o beneficiario de dichos activos y afectados al repago correspondiente, debiendo la empresa obligada acreditar su pago ante el Ministerio de Transporte y Obras Públicas.

Artículo 19.- En caso de omisión o incumplimiento en el pago en fecha de la contribución correspondiente por parte de una empresa por más de seis meses consecutivos o en caso de que la garantía establecida en el artículo 4° de esta ley no sea suficiente para cubrir las contribuciones no pagadas por dicha empresa, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas suspenderá en forma automática el 5% (cinco por ciento) de los permisos o concesiones concedidos a dicha empresa para la explotación del servicio público de transporte colectivo suburbano de pasajeros, por cada mes de atraso en el pago de las contribuciones, hasta tanto dicha empresa efectúe el pago total de todas las contribuciones, multas e intereses de mora adeudados al Fondo.

Una vez generados los incumplimientos señalados en el inciso anterior, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas notificará en forma inmediata de la suspensión de los permisos o concesiones a la empresa de que se trate e implementará todas las medidas que sean necesarias para la efectiva aplicación de dicha suspensión.

El Ministerio de Transporte y Obras Públicas podrá otorgar en forma temporal los permisos suspendidos a otra empresa, mientras dure la suspensión resuelta y hasta que la empresa sancionada demuestre el pago total de las contribuciones, multas e intereses de mora adeudados al Fondo.

La empresa que se haga cargo de dichos permisos en forma temporal estará también obligada a realizar el pago de las contribuciones correspondientes al Fondo, en el porcentaje que determine el Poder Ejecutivo.

En caso de incumplimiento en el pago de las contribuciones correspondientes al Fondo por parte de una empresa por un plazo de más de doce meses, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas revocará en forma permanente todos los permisos o concesiones otorgados a dicha empresa para la explotación del servicio público de transporte colectivo de pasajeros.

Artículo 20. - El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley dentro de los treinta días de su promulgación, estableciendo los mecanismos necesarios para la implementación del Fondo.

Sala de Sesiones de la Cámara de Representantes, en Montevideo, a 6 de diciembre de 2011.

Luis Lacalle Pou, Presidente; **José Pedro Montero,** Secretario.

PODER EJECUTIVO

Ministerio de Transporte y Obras Públicas
Ministerio de Economía y Finanzas

Montevideo, 21 setiembre de 2011.

Señor Presidente de la
Asamblea General
Cr. Danilo Astori

El Poder Ejecutivo tiene el agrado de dirigirse a usted a fin de remitirle, para el correspondiente análisis parlamentario, el adjunto proyecto de ley por el que se crea el Fondo de Financiamiento del Transporte Colectivo Suburbano de Pasajeros, el que funcionará como fideicomiso. Esto es como un patrimonio de afectación separado e independiente del de las empresas que lo componen, para las empresas de transporte de personas que operan en la zona suburbana.

Operativa del Fondo

El Fideicomiso se conformará con un Fondo que será integrado por las empresas concesionarias de servicios de transporte colectivo de pasajeros en la zona suburbana.

Para ello se destinará el 5% de la recaudación mensual de las mismas por concepto de recaudación bruta total proveniente de la venta de boletos de los servicios de transporte considerados, así como por los montos correspondientes a dichas empresas de los subsidios abonados por la Administración Nacional de Educación Pública, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, el Fideicomiso de Administración del Boleto creado en cumplimiento del Decreto N° 347/006 de 28 de setiembre de 2006 y el Ministerio de Economía y Finanzas originado por Ley N° 18.180 de 5 de diciembre de 2007.

La finalidad prevista del Fondo es la de:

1- cancelar pasivos financieros de las empresas de transporte que lo constituyen;

2- financiar la realización de inversiones necesarias para la prestación de los servicios por parte de las empresas de transporte;

3- cancelar deudas que fueren contraídas por el Fondo para atender los objetivos anteriores.

La titularidad y administración del Fondo corresponderá al Ministerio de Transporte y Obras Públicas.

Asimismo, el Proyecto crea una Comisión de Contralor integrada por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas y un representante de cada una de las empresas que participan en el Fondo.

Antecedente del Proyecto

El Proyecto de Ley que se envía adjunto al presente tiene como antecedente la experiencia exitosa del Fideicomiso aprobado en la Intendencia de Montevideo, por medio del Decreto de la Junta Departamental N° 30.598 del mes de diciembre de 2003.

En dicha oportunidad y en una situación económica totalmente diversa de la actual, ya que en dicho momento se empezaba a salir de la crisis financiera del año 2002 y sus graves consecuencias económicas y sociales, se entendió del caso la aplicación del instrumento del Fideicomiso a fin de que las empresas transportistas pudieran contar con el mismo para hacer frente a sus acuciantes necesidades.

La experiencia de su puesta en funcionamiento fue muy exitosa cumpliendo cabalmente con los fines para los que fuera creado.

En consecuencia se entiende del caso extender al ámbito nacional este valioso instrumento a fin de que las transportistas cuenten con el mismo en principio en el área suburbana.

Situación del Área Suburbana

La actual situación del Área Suburbana de Transporte Colectivo de Pasajeros ha realizado una importante renovación de sus flotas de vehículos, en base al Decreto N° 218/006 de fecha 10 de julio de 2006, con el consiguiente endeudamiento de las mismas.

Por otra parte, en los últimos años se ha incrementado el número de boletos vendidos y por lo tanto los ingresos brutos de dichas empresas han aumentado, posibilitando promover esta iniciativa.

Las concesionarias suburbanas consultadas al respecto manifestaron su conformidad en la creación del Fondo que se propone.

Por su parte las mismas contrataron una consultora privada (CPA Ferrère) que ha actuado en conjunto con dichas empresas y el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, analizando distintas cifras y proponiendo los mecanismos necesarios para obtener la finalidad de contar con el Fondo de Financiamiento del Transporte Colectivo Suburbano de Pasajeros.

Para ello es de fundamental importancia promover el Proyecto de Ley que se adjunta, para la creación del fideicomiso que se propone.

Por lo expuesto y teniendo en cuenta los argumentos esgrimidos, es que el Poder Ejecutivo solicita al Parlamento Nacional la consideración y aprobación del Proyecto de Creación del Fondo de Financiamiento del Transporte Colectivo Suburbano de Pasajeros.

Saluda al señor Presidente de la Asamblea General con la mayor consideración.

JOSÉ MUJICA, Presidente de la República; **Enrique Pintado**; **Fernando Lorenzo**.

Proyecto de Ley

Creación de un Fondo de Financiamiento del Transporte Colectivo Suburbano de Pasajeros

Montevideo, 21 de setiembre de 2011.

Artículo 1°.- Créase el Fondo de Financiamiento del Transporte Colectivo Suburbano de Pasajeros, como un patrimonio de afectación separado e independiente con destino a:

1.- cancelar pasivos financieros de las empresas de transporte;

2.- financiar la realización de inversiones necesarias para la prestación de los servicios por parte de las empresas de transporte;

3.- cancelar deudas que fueran contraídas por el Fondo para atender los objetivos anteriores.

Art. 2°.- El Fondo creado por el artículo precedente se financiará mediante una contribución, a cargo de las empresas permisarias y concesionarias de servicios de transporte colectivo suburbano de pasajeros que decidan participar en el Fondo de acuerdo a la reglamentación que se dicte, de hasta un 5% (cinco por ciento) de la recaudación bruta total de las mismas, proveniente de la venta de boletos por los servicios de transporte colectivo suburbano de pasajeros, y de los montos correspondientes a los subsidios abonados por la Administración Nacional de Educación Pública, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, el Fideicomiso de Administración del Boleto creado en cumplimiento del Decreto N° 347/006 de 28 de setiembre de 2006, el Ministerio de Economía y Finanzas originado en la Ley N° 18.180 de 5 de octubre de 2007, así como proveniente de cualquier otro sistema de subsidio o compensación similar que pudiera establecerse en el futuro.

El Poder Ejecutivo determinará en la reglamentación que se dicte a tales efectos, el porcentaje de contribución a aplicar sobre la recaudación total de las empresas, el cual no podrá superar el establecido en este artículo.

Las empresas alcanzadas estarán obligadas a realizar dicha contribución a partir de la fecha que determine el Poder Ejecutivo en la reglamentación que dicte a estos efectos.

Art. 3°.- Estarán obligadas a realizar la contribución establecida en el artículo anterior: a) todas las empresas que participen inicialmente en el Fondo y tengan actualmente el permiso o la concesión respectiva por parte del Ministerio de Transporte y Obras Públicas para la explotación de los servicios de transporte colectivo suburbano de pasajeros y b) todas aquellas que obtengan dicho permiso o concesión en el futuro.

El Ministerio de Transporte y Obras Públicas notificará de esta obligación a los nuevos permisarios o concesionarios de servicios de transporte colectivo suburbano de pasajeros, al momento de adjudicar los permisos o concesiones correspondientes.

Art. 4°.- Las contribuciones creadas por el Artículo 2° serán en pesos uruguayos y deberán ser vertidas por las empresas de transporte colectivo suburbano de pasajeros, en una cuenta especial que, con el nombre Ministerio de Transporte y Obras Públicas / Fondo de Financiamiento del Transporte Suburbano Colectivo de Montevideo, se abrirá en el Banco de la República Oriental del Uruguay.

Las contribuciones deberán ser depositadas por las empresas obligadas a su pago, dentro del plazo de veinticinco días corridos luego de la finalización de cada mes.

En caso de cesión, afectación en garantía o securitización de los activos del Fondo, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, como administrador del Fondo, indicará a las empresas la cuenta de la institución financiera que indique el cesionario o beneficiario de dichos activos cedidos, en la cual se deberán depositar las contribuciones.

Art. 5°.- La titularidad y administración del Fondo corresponderá al Ministerio de Transporte y Obras Públicas quien podrá actuar con relación al mismo, de acuerdo a lo establecido en la presente Ley y a las normas reglamentarias que se dicten en el futuro.

Art. 6°.- A efectos de cumplir con los objetivos del Fondo, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, como administrador del Fondo, podrá

ceder, ofrecer en garantía o securitizar los activos del Fondo, en los términos y condiciones y con las garantías que considere adecuadas.
Si los activos del Fondo hubieran sido cedidos, afectados en garantía o securitizados total o parcialmente, las contribuciones se aplicarán hasta que se hayan cumplido todas las obligaciones del Fondo por la o las operaciones realizadas. La obligación de realizar las contribuciones cesará en el momento que el Ministerio de Transporte y Obras Públicas haya constatado el cumplimiento pleno de las obligaciones asumidas por el Fondo, con el consentimiento del cesionario o beneficiario de los activos y notifique en tal sentido a las empresas obligadas al pago de la contribución.

Art. 7°.- En caso de que los activos del Fondo sean cedidos, securitizados o afectados en garantía, el Estado garantiza bajo su responsabilidad la estabilidad de todas las normas legales y reglamentarias que incidan sobre los ingresos o fondos afectados y sus correspondientes garantías y que estuvieren vigentes al momento de suscribirse los contratos respectivos.

Art. 8°.- Las contribuciones creadas por esta Ley serán inembargables.

Art. 9°.- Créase una Comisión de Contralor integrada por un representante del Ministerio de Transporte y Obras Públicas y un representante de cada una de las empresas que participen en el Fondo, los que serán designados por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas a propuesta de cada una de las empresas.

Encomiéndase a esta Comisión, el contralor que asegure el cumplimiento de los objetivos y de las obligaciones del presente y la recomendación para la aplicación de las sanciones establecidas seguidamente.

La Comisión deberá informar periódicamente a todas las partes interesadas, el estado de situación del Fondo.

Art. 10.- Serán beneficiarias del Fondo: a) las empresas que actualmente son permisarias o concesionarias de servicios de transporte colectivo suburbano de pasajeros y b) que acuerden participar en el Fondo según lo que establezca la reglamentación que se dicte a tales efectos.

Los montos que reciban las empresas de transporte del Fondo serán considerados un incremento patrimonial no gravado a efectos del Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas.

Art. 11.- Si los activos del Fondo fueran cedidos o securitizados, los fondos que se obtengan, luego de deducidos los gastos y costos que se generen por dicha operativa, serán distribuidos entre las empresas beneficiarias, con destino a cumplir con los objetivos establecidos en la presente Ley.

El Ministerio de Transporte y Obras Públicas no podrá disponer de estos fondos para ningún otro fin que el indicado en el Artículo l ° de esta Ley.

Art. 12.- En caso que los activos o ingresos del Fondo sean cedidos o securitizados a favor de un fideicomiso financiero creado a tales efectos, dicho fideicomiso estará exonerado de todos los impuestos nacionales creados o a crearse, recibiendo los valores que el fideicomiso emita, el mismo tratamiento fiscal que reciban los títulos de deuda pública.

Art. 13.- La reglamentación que dicte el Poder Ejecutivo establecerá la participación de cada empresa beneficiaria en los beneficios del Fondo y las obligaciones a asumir por parte de cada una de las empresas beneficiarias con relación al repago de las sumas que reciban del Fondo, en función de la participación de cada empresa en el total de la recaudación de todas las empresas que participen en el Fondo.

Art. 14.- El Poder Ejecutivo reglamentará la forma en que dichos fondos serán distribuidos y destinados a los fines establecidos en el Artículo 1° de esta Ley y controlará el cumplimiento por parte de las empresas beneficiarias en la inversión de los fondos recibidos del Fondo para los fines establecidos.

Art. 15.- En caso que alguna empresa obligada al pago, no abonara las contribuciones a las que se encuentra obligada, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas:

1.- comunicará dicha circunstancia al Fiduciario del Fideicomiso de Administración del Boleto creado en cumplimiento del Decreto 347/006 de 28 de setiembre de 2006, para que este deduzca las contribuciones no pagadas por dicha empresa más las multas e intereses de mora que correspondan de los montos que el Fiduciario tenga para abonar a dicha empresa por ese concepto;

2.- identificará al beneficiario o cesionario de los activos del Fondo e indicará al Fiduciario del Fideicomiso de Administración del Boleto que pague los montos deducidos a dicho beneficiario o cesionario, en la misma forma en que debieron ser abonadas las contribuciones no pagadas por dicha empresa.

El incumplimiento en el pago se generará con la no presentación al Ministerio de Transporte y Obras Públicas, del comprobante de pago de la contribución.

Art. 16.- Las empresas de transporte colectivo suburbano de pasajeros deberán presentar ante el

Ministerio de Transporte y Obras Públicas, como Administrador del Fondo, antes o dentro de los primeros tres días hábiles de cada mes, el comprobante de pago de las contribuciones abonadas el mes anterior, conjuntamente con la declaración jurada de la recaudación total realizada por dicha empresa por concepto de venta de boletos en el mes anterior.

Esta declaración deberá ser complementada con el dictamen de los auditores externos independientes aceptables para el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, el cual deberá ser presentado dentro de los 20 (veinte) días corridos del mismo mes de que se trate.

Art. 17.- Se consideraran infracciones a esta normativa por parte de las empresas obligadas al pago de la contribución creada por esta Ley, las siguientes:

I) La falta de pago en fecha de las contribuciones al Fondo.

II) Las diferencias entre los montos percibidos por concepto de recaudación de boletos y los declarados al Fondo.

III) La omisión, falsedad, atraso o falta de correspondencia de la información o declaraciones que las empresas deban realizar o las solicitadas por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas o la Comisión de Contralor.

La reiteración o reincidencia en la conducta que dé mérito a la aplicación de cualquier sanción, será considerada agravante de la misma.

Art. 18.- Las empresas que se encuentren obligadas al pago de la contribución creada por esta Ley y que incurran en alguna de las infracciones previstas en los Numerales I) y II) del Artículo anterior, serán sancionadas por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas en forma automática con una multa del l0% (diez por ciento) e intereses de mora por el no pago en fecha calculados a una tasa superior en un 50% (cincuenta por ciento) a la última tasa media del trimestre anterior a la infracción publicada por el Banco Central del Uruguay para préstamos bancarios en moneda nacional a empresas y para plazos menores a un año.

Dicha multa e intereses serán calculados sobre los montos impagos desde que fueron exigibles y hasta su efectiva cancelación por parte de las empresas.

Las empresas que incurran en algunos de los incumplimientos previstos en el Numeral III) del Artículo anterior, serán sancionadas por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, con una multa del 10% (diez por ciento) calculada sobre el promedio de las contribuciones mensuales que debieron ser realizadas por dicha empresa en el año anterior, o fracción, al mes en que se aplique dicha multa.

El Ministerio de Transporte y Obras Públicas podrá exonerar por vía reglamentaria la aplicación de las multas y recargos, cuando el incumplimiento se hubiera tornado inevitable por causas objetivas y ajenas al beneficiario.

En caso de que los activos del Fondo sean cedidos, afectados en garantía o securitizados, la multa y los recargos serán abonados directamente al cesionario o beneficiario de dichos activos y afectados al repago correspondiente, debiendo la empresa obligada acreditar su pago ante el Ministerio de Transporte y Obras Públicas.

Art. 19.- En caso de omisión o incumplimiento en el pago en fecha de la contribución correspondiente por parte de una empresa por más de seis meses consecutivos o en caso que la garantía establecida en el Artículo 4° de esta Ley no sea suficiente para cubrir las contribuciones no pagadas por dicha empresa, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas suspenderá en forma automática el 5% (cinco por ciento) de los permisos o concesiones concedidos a dicha empresa para la explotación del servicio público de transporte colectivo suburbano de pasajeros, por cada mes de atraso en el pago de las contribuciones, hasta tanto dicha empresa efectúe el pago total de todas las contribuciones, multas e intereses de mora adeudados al Fondo.

Una vez generados los incumplimientos señalados en el párrafo anterior, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas notificará en forma inmediata de la suspensión de los permisos o concesiones a la empresa de que se trate e implementará todas las medidas que sean necesarias para la efectiva aplicación de dicha suspensión.

El Ministerio de Transporte y Obras Públicas podrá otorgar en forma temporal los permisos suspendidos a otra empresa, mientras dure la suspensión resuelta y hasta que la empresa sancionada demuestre el pago total de las contribuciones, multas e intereses de mora adeudados al Fondo.

La empresa que se haga cargo de dichos permisos en forma temporal estará también obligada a realizar el pago de las contribuciones correspondientes al Fondo, en el porcentaje que determine el Poder Ejecutivo.

En caso de incumplimiento en el pago de las contribuciones correspondientes al Fondo por parte de una empresa por un plazo de más de doce meses, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas revocará

en forma permanente todos los permisos o concesiones otorgados a dicha empresa para la explotación del servicio público de transporte colectivo de pasajeros.

Art. 20.- El Poder Ejecutivo reglamentará la presente Ley dentro de los 30 (treinta) días de su promulgación, estableciendo los mecanismos necesarios para la implementación del Fondo.

Art. 21.- Comuníquese, etc.

Enrique Pintado, **Fernando Lorenzo**.

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Comisión de Hacienda

INFORME.

Señores Representantes.

Vuestra Comisión de Hacienda pone a consideración del Pleno, el proyecto de ley remitido por el Poder Ejecutivo referido a la creación del FONDO DE FINANCIAMIENTO DEL TRANSPORTE COLECTIVO SUBURBANO DE PASAJEROS.

Dicho Fondo funcionará como Fideicomiso, con un patrimonio de afectación separado e independiente del de las empresas que participen del mismo.

A los efectos de analizar el proyecto, la Comisión recibió la visita de los Ministerios de Economía y Finanzas (MEF), y de Transporte y Obras Públicas (MTOP); concurrieron además empresas de transporte suburbano de pasajeros y de la ANETRA, gremial que nuclea a los transportistas.

Todos estos actores, directamente involucrados en el tema, opinaron a favor del proyecto.

ANETRA manifestó la realidad de las empresas de transporte local, particularmente, dentro del departamento de Canelones. Su objetivo es incluir a las mismas dentro del Fondo referido. Por las características netamente departamentales, no pueden incluirse en el Fondo que estamos creando. El Ministerio de Transporte y Obras Públicas nos informó que mantienen un diálogo, a los efectos de encontrar otros mecanismos financieros para atender su situación.

OBJETIVOS DEL FONDO DE FINANCIAMIENTO A CREAR

La finalidad prevista en el Fondo es para las siguientes operaciones:

1) Cancelar o reperfílar pasivos financieros de las empresas de transporte que lo integren.

2) Financiar inversiones que redunden en una mejor prestación de servicios, como la renovación de flota y la adecuación tecnológica de las empresas y unidades de transporte.

3) Cancelar deudas que fueren contraídas por el Fondo para atender los objetivos planteados anteriormente.

OPERATIVA DEL FONDO

Las empresas destinarán el 5% (cinco por ciento) de la recaudación mensual por concepto de recaudación bruta total, proveniente de la venta de boletos de los servicios de transporte considerados, así como por los montos adjudicados a dichas empresas por concepto de subsidios abonados por la ANEP, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, el Fideicomiso de Administración del Boleto creado por el Decreto 347/006, de 28 de setiembre de 2006 *y* del Ministerio de Economía *y* Finanzas originado por Ley N° 18.180, de 5 de diciembre de 2007.

La titularidad y administración del Fondo corresponderá al Ministerio de Transporte y Obras Públicas.

A su vez el proyecto de ley crea una Comisión de Contralor integrada por el MTOP y un representante de cada una de las empresas que participen del Fondo.

ANTECEDENTES

Con la creación de este Fondo para el transporte suburbano de pasajeros se está equiparando a la realidad del transporte urbano de pasajeros en el departamento de Montevideo.

En efecto, a partir del Decreto de la Junta Departamental de Montevideo N° 30.598 del mes de diciembre de 2003, se creó un Fideicomiso con el fin de que las empresas de transporte de pasajeros en la capital, pudieran contar con un mecanismo financiero que contribuyera a la mejora de sus servicios, con un financiamiento adecuado a la recaudación real de las empresas.

Esta experiencia, que comienza en una época plagada de dificultades económicas en nuestro país, ha sido muy exitosa cumpliendo con los objetivos planteados desde su creación.

A partir de ello consideramos que es una experiencia a recrear en el ámbito nacional, particularmente en el área suburbana de transporte de pasajeros.

La oportunidad en que traemos a consideración este proyecto de ley es ajustada a la realidad que vive el sector.

En el año 2006, a partir del Decreto 218/006, se otorgaron recursos para la renovación de flotas e ingreso de tecnología, con el consiguiente endeudamiento que ello generó.

En la actualidad, el incremento de la venta de boletos ha sido permanente y por ello, los ingresos brutos de las empresas de transporte de pasajeros suburbanas se han incrementado.

Las empresas involucradas han hecho los estudios de factibilidad, a partir de los informes contratados a la consultora CPA Ferrere, conjuntamente con los estudios realizados por el MTOP.

De esos estudios surge con contundencia la viabilidad del Fondo, a través de la creación de un Fideicomiso, y su optimización para lograr los fines planteados.

CONCLUSIÓN

En los 20 artículos que componen el proyecto de ley se desarrolla 1a creación del Fondo; los objetivos explícitos del mismo; el financiamiento; las empresas que pueden participar, actuales y futuras; la titularidad y administración del Fondo; las formas para ceder, ofrecer en garantía o securitizar los activos del mismo; la creación de la Comisión de Contralor ya referida; la responsabilidad del Poder Ejecutivo de reglamentar la participación de cada empresa en los beneficios, obligaciones y distribución de los fondos para el cumplimiento de los fines; los mecanismos a transitar en caso de incumplimiento de las obligaciones contraídas y las multas a aplicar; la suspensión de los permisos en caso de incumplimientos agravados en el tiempo; y finalmente, el plazo de 30 días para la reglamentación de este Fondo.

Por lo expuesto, la Comisión de Hacienda de la Cámara de Representantes por unanimidad solicita al Cuerpo la aprobación del proyecto de ley que se adjunta.

Sala de la Comisión, 23 de noviembre de 2011.

Gustavo Bernini, Miembro Informante; **José Carlos Cardoso, Jorge Gandini, Ana Irene Lima, Gonzalo Mujica, Lourdes Ontaneda, Ana Lía Piñeyrúa, Alejandro Sánchez, Philippe Sauval.”**

DISPOSICIONES CITADAS

Ley N° 18.180,
de 5 de octubre de 2007

Artículo 1° Autorízase al Poder Ejecutivo a subsidiar el transporte colectivo de pasajeros urbano y suburbano con el objetivo de reducir el precio de los boletos respectivos. A tales efectos, asígnase en el Inciso 24 "Créditos Diversos" una partida por única vez de $ 430.000.000 (cuatrocientos treinta millones de pesos uruguayos) en la financiación 1.1 "Rentas Generales".

Artículo 2° El Poder Ejecutivo reglamentará el mecanismo de subsidio, pudiendo para ello celebrar los convenios con organismos públicos, privados o personas públicas no estatales que estime necesarios.

Artículo 3° Tendrá vigencia a partir de la fecha de su sanción.

Decreto N° 218/006 ,
de 10 de octubre de 2006

Artículo 1°.- Establécese que la renovación de la flota de vehículos automotores de transporte colectivo de pasajeros, forma parte de la política nacional de transporte que lleva adelante el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, al cual se encomienda la puesta en marcha de un programa Nacional de Renovación Gradual y Permanente de la Flota de Vehículos de transporte colectivo de pasajeros en coordinación con las Intendencias Municipales en lo que corresponda

Artículo 2°.- El referido Programa determinará el mecanismo más adecuado para alcanzar una tasa conveniente de reemplazo de los vehículos de transporte que operan en el país, persiguiendo la máxima eficacia y eficiencia posibles, así como la mayor seguridad en el correspondiente pago por parte de las empresas beneficiarias del Programa.

Artículo 3°.- Créase el Programa Nacional de Renovación Gradual y Permanente de la Flota de Vehículos de Transporte Colectivo de Pasajeros, en función del cual a partir del ejercicio 2006 las empresas transportistas deberán sustituir anualmente el porcentaje de la flota de vehículos que la Administración competente establezca, por vehículos cero kilómetro. Para las concesionarias o permisarias de servicios regulares nacionales y metropolitanos por carretera, dicho porcentaje será de entre el 8% y el 20% de la flota que se defina necesaria para atender los servicios a su cargo en períodos de demanda media. Para las empresas que cumplan servicios no regulares o de turismo y servicios regulares departamentales será el Ministerio de Turismo y la correspondiente Intendencia Municipal respectivamente, quien determinará el porcentaje anual de renovación de la flota de vehículos, que se defina necesaria para atender los servicios a su cargo, avalando la solicitud del Certificado de necesidad de importación que gestionen ante el MTOP.

Artículo 4°.- En los servicios regulares de competencia del MTOP en los cuales el porcentaje de renovación se encuentre fuera del rango precitado, o todos los vehículos de la concesionaria o permisaria tengan una antigüedad inferior al promedio reglamentario vigente, la Administración determinará la conveniencia de la renovación y si corresponde la eventual expedición del correspondiente Certificado de necesidad de importación.

A tales efectos las empresas dispondrán de las facilidades que otorga el Programa Nacional de Renovación de la Flota de Vehículos de transporte de pasajeros, a través de la figura del contrato de leasing financiero con las entidades financieras que operen en plaza.

Artículo 5°.- Los vehículos sustituidos podrán ser objeto de venta a una segunda empresa, ya sea de servicios regulares o no regulares (ocasionales), y a su vez esta segunda empresa podrá vender el que sustituya a una tercera, siempre que los vehículos sustituidos se encuentren aptos para prestar otros

servicios no regulares o regulares, pero en el caso de la última (tercera), si la misma es de servicios regulares, deberá dar de baja en forma definitiva al vehículo sustituido.

Decreto N° 347/006,
del 18 de setiembre de 2006

Artículo 1º.- Encomiéndase a la Corporación Nacional para el Desarrollo y a la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland, la constitución de un fideicomiso de administración, a través del cual se implemente una política dirigida al sector del transporte colectivo de pasajeros, con la cual se logre un abatimiento del precio de dicho servicio público

Artículo 2º.- El capital fiduciario se constituirá con el producido de la recaudación de pesos uruguayos uno con cincuenta y tres milésimos ($ 1,053) por litro de gasoil, derivado del aumento de precio que a esos efectos se produzca

Decreto Nº 30598/003
de la Junta Departamental de Montevideo
Se crea el "Fondo de Financiamiento del Transporte Colectivo Urbano de Montevideo"

Artículo 1º.- Créase el Fondo de Financiamiento del Transporte Colectivo Urbano de Montevideo, con destino a

I) cancelar pasivos financieros de las empresas de transporte

II) cancelar deudas que fueran contraídas por el Fondo para atender el objetivo anterior.

Artículo 2º - El Fondo creado por el artículo precedente se financiará mediante una contribución, a cargo de las empresas permisarias y concesionarias de servicios de transporte colectivo urbano de pasajeros que decidan participar en el Fondo de acuerdo a la reglamentación que se dicte, de hasta un 5% (cinco por ciento) de la recaudación bruta total de las mismas, proveniente de la venta de boletos por los servicios de transporte colectivo urbano de pasajeros, incluidos los montos correspondientes a los subsidios de la Intendencia Municipal de Montevideo.

La Intendencia Municipal de Montevideo determinará en la reglamentación que se dicte a tales efectos, el porcentaje de contribución a aplicar sobre la recaudación total de las empresas, el cual no podrá superar el establecido en este artículo.

Las empresas alcanzadas estarán obligadas a realizar dicha contribución a partir de la fecha que determine la Intendencia Municipal de Montevideo en la reglamentación que dicte a estos efectos.

Artículo 3º.- Estarán obligadas a realizar la contribución establecida en el artículo anterior, todas las empresas que participen inicialmente en el Fondo y tengan actualmente el permiso o la concesión respectiva de parte de la Intendencia Municipal de Montevideo para la explotación de los servicios de transporte colectivo urbano de pasajeros y todas aquellas que obtengan dicho permiso o concesión en el futuro.

La Intendencia Municipal de Montevideo notificará de esta obligación a los nuevos permisarios o concesionarios de servicios de transporte colectivo urbano de pasajeros, al momento de adjudicar los permisos o concesiones correspondientes

Artículo 4º.- Las contribuciones creadas por el Artículo 2º serán en pesos uruguayos y deberán ser vertidas por las empresas de transporte colectivo urbano de pasajeros, en una cuenta especial que con el nombre Intendencia Municipal de Montevideo / Fondo de Financiamiento del Transporte

Urbano Colectivo de Montevideo, se abrirá en el Banco de la República Oriental del Uruguay.
Las contribuciones deberán ser depositadas por las empresas obligadas a su pago, dentro del plazo de veinticinco días corridos luego de la finalización de cada mes.

En caso de cesión, afectación en garantía o securitización de los activos del Fondo, la Intendencia Municipal de Montevideo, como administradora del Fondo, indicará a las empresas la cuenta de la institución financiera que indique el cesionario o beneficiario de dichos activos cedidos, en la cual se deberán depositar las contribuciones

Artículo 5º.- La Intendencia Municipal de Montevideo como administradora del Fondo podrá ceder, ofrecer en garantía o securitizar los activos del Fondo, en los términos y condiciones y con las garantías que considere adecuadas.-

Si los activos del Fondo hubieran sido cedidos, afectados en garantía o securitizados total o parcialmente, las contribuciones se aplicarán hasta que se hayan cumplido todas las obligaciones del Fondo por la operación realizada. La obligación de realizar las contribuciones cesará en el momento que la Intendencia Municipal de Montevideo haya constatado el cumplimiento pleno de las obligaciones asumidas por el Fondo, con el consentimiento del cesionario o beneficiario de los activos y notifique en tal sentido a las empresas obligadas al pago de la contribución.

Artículo 6º.- En caso de que los activos del Fondo sean cedidos, securitizados o afectados en garantía, la Intendencia Municipal de Montevideo garantiza bajo su responsabilidad la estabilidad de todas las normas que incidan sobre los ingresos o fondos afectados y sus correspondientes garantías y que estuvieren vigentes al momento de suscribirse los contratos respectivos, en particular lo dispuesto por el Artículo 92 de la Ordenanza General de Transporte Colectivo de Pasajeros. La garantía se extinguirá simultáneamente con el cumplimiento total de las obligaciones del Fondo derivadas de la operación realizada.

Artículo 7º.- Las contribuciones creadas por este decreto serán consideradas rentas departamentales.

Artículo 8º.- La titularidad y administración del Fondo corresponderá a la Intendencia Municipal de Montevideo, quien podrá actuar con relación al mismo, de acuerdo a lo establecido en el presente decreto y a las normas reglamentarias que se dicten en el futuro.

Artículo 9º.- Créase una Comisión de Contralor integrada por un representante de la Intendencia Municipal de Montevideo y un representante de cada una de las Empresas, los que serán designados por la Intendencia Municipal de Montevideo a propuesta de cada una de las empresas.-

Encomiéndase a esta Comisión, el contralor que asegure el cumplimiento de los objetivos y de las obligaciones del presente y la recomendación para la aplicación de las sanciones establecidas seguidamente

La Comisión deberá informar mensualmente a la Junta Departamental de Montevideo y a todas las partes interesadas, el estado de situación del Fondo, indicando el saldo pendiente de pago y los aportes vertidos por cada empresa.

Artículo 10.- Serán beneficiarias del Fondo las empresas que actualmente son permisarias o concesionarias de servicios de transporte colectivo urbano en el Departamento de Montevideo y que acuerden participar en el Fondo según lo que establezca la reglamentación que se dicte a tales efectos.

Artículo 11.- Si los activos del Fondo fueran cedidos o securitizados, los fondos que se obtengan, luego de deducidos los gastos y costos que se generen por dicha operativa, serán distribuidos entre las empresas beneficiaras, con destino a cumplir con los objetivos establecidos en la presente normativa

La Intendencia Municipal de Montevideo no podrá disponer de estos fondos para ningún otro fin que el indicado en el Artículo 1° de este Decreto.

Artículo 12.- La reglamentación que dicte el Intendente establecerá la participación de cada empresa beneficiaria en los beneficios del Fondo y las obligaciones a asumir por parte de cada una de las empresas beneficiarias con relación al repago de las sumas que reciban del Fondo.

Artículo 13.- La Intendencia Municipal de Montevideo reglamentará la forma en que dichos fondos serán distribuidos y destinados a los fines establecidos en el Artículo 1° de este Decreto y controlará el cumplimiento por parte de las empresas beneficiarias en la inversión de los fondos recibidos del Fondo para los fines establecidos.

Artículo 14.- En caso que alguna empresa obligada al pago, no abonara las contribuciones a las que se encuentra obligada, la Intendencia Municipal de Montevideo deducirá las contribuciones no pagadas por dicha empresa más las multas e intereses de mora que correspondan, de los montos que la Intendencia Municipal de Montevideo tenga para abonar a dicha empresa por concepto de subsidio de boletos

El incumplimiento en el pago se generará con la no presentación a la Intendencia Municipal de Montevideo, del comprobante de pago de la contribución de acuerdo al mecanismo establecido en el Artículo 16° de este Decreto.-

Artículo 15.- Una vez realizada dicha deducción del subsidio, la Intendencia Municipal de Montevideo procederá a pagar los montos deducidos

al cesionario o beneficiario de los activos del Fondo, en la misma forma en que debieron ser abonadas las contribuciones no pagadas por dicha empresa.-

Artículo 16.- Las empresas de transporte colectivo urbano del Departamento de Montevideo deberán presentar ante la Intendencia Municipal de Montevideo, como administradora del Fondo, antes o dentro de los primeros tres días hábiles de cada mes, el comprobante de pago de las contribuciones abonadas el mes anterior, conjuntamente con la declaración jurada de la recaudación total realizada por dicha empresa por concepto de venta de boletos en el mes anterior.

Esta declaración deberá ser complementada con el dictamen de los auditores externos independientes aceptables para la Intendencia Municipal de Montevideo, que por Resolución N° 2.109/90 del 18 de junio de 1990 las empresas están obligadas a contratar, el cual deberá ser presentado dentro de los 20 (veinte) días corridos del mismo mes de que se trate.

Artículo 17.- Se considerarán infracciones a esta normativa por parte de las empresas obligadas al pago de la contribución creada por este Decreto, las siguientes.

I) La falta de pago en fecha de las contribuciones al Fondo.

II) Diferencias entre los montos percibidos por concepto de recaudación de boletos y los declarados al Fondo.

III) La omisión, la falsedad, el atraso o la falta de correspondencia de la información o declaraciones que las empresas deban realizar ó las solicitadas por la Intendencia Municipal de Montevideo o la Comisión de Contralor.

La reiteración o reincidencia en la conducta que de mérito a la aplicación de cualquier sanción será considerada agravante de la misma.

Artículo 18 - Las empresas que se encuentren obligadas al pago de la contribución creada por este decreto y que incurran en alguna de las infracciones prevista en los numerales I) y II) del artículo anterior, serán sancionadas por la Intendencia Municipal de Montevideo en forma automática con una multa del 10% (diez por ciento) e intereses de mora por el no pago en fecha calculados a una tasa superior en un 50% (cincuenta por ciento) a la última tasa media del trimestre anterior a la infracción publicada por el Banco Central del Uruguay para préstamos bancarios en moneda nacional a empresas y para plazos menores a un año.

Dicha multa e intereses serán calculados sobre los montos impagos desde que fueron exigibles y hasta su efectiva cancelación por parte de las empresas.-

Las empresas que incurran en algunos de los incumplimientos previstos en el numeral III) del artículo anterior, serán sancionadas por la Intendencia

Municipal de Montevideo, con una multa del 10% (diez por ciento) calculada sobre el promedio de las contribuciones mensuales que debieron ser realizadas por dicha empresa en el año anterior, o fracción, al mes en que se aplique dicha multa.

La Intendencia Municipal de Montevideo podrá exonerar por vía reglamentaria la aplicación de las multas y recargos, cuando el incumplimiento se hubiera tornado inevitable por causas objetivas y ajenas al beneficiario

En caso de que los activos del Fondo sean cedidos, afectados en garantía o securitizados, la multa y los recargos serán abonados directamente al cesionario o beneficiario de dichos activos y afectados al repago correspondiente, debiendo la empresa obligada acreditar su pago ante la Intendencia Municipal de Montevideo.

Artículo 19 - En caso de omisión o incumplimiento en el pago en fecha de la contribución correspondiente por parte de una empresa por más de seis meses consecutivos o en caso que la garantía establecida en el Artículo 4° de este Decreto no sea suficiente para cubrir las contribuciones no pagadas por dicha empresa, la Intendencia Municipal de Montevideo suspenderá en forma automática el 5% (cinco por ciento) de los permisos o concesiones concedidos a dicha empresa para la explotación del servicio público de transporte colectivo urbano de pasajeros, por cada mes de atraso en el pago de las contribuciones, hasta tanto dicha empresa efectúe el pago total de todas las contribuciones, multas e intereses de mora adeudados al Fondo.

Una vez generados los incumplimientos señalados en el párrafo anterior, la Intendencia Municipal de Montevideo notificará en forma inmediata de la suspensión de los permisos o concesiones a la empresa de que se trate, e implementará todas las medidas que sean necesarias para la efectiva aplicación de dicha suspensión.

La Intendencia Municipal de Montevideo podrá otorgar en forma temporal los permisos suspendidos a otra empresa, mientras dure la suspensión resuelta y hasta que la empresa sancionada demuestre el pago total de las contribuciones, multas e intereses de mora adeudados al Fondo. La empresa que se haga cargo de dichos permisos en forma temporal estará también obligada a realizar el pago de las contribuciones correspondientes al Fondo, en el porcentaje que determine la Intendencia Municipal de Montevideo.

En caso de incumplimiento en el pago de las contribuciones correspondientes al Fondo por parte de una empresa por un plazo de más de doce meses, la Intendencia Municipal de Montevideo revocará en forma permanente todos los permisos o concesiones otorgados a dicha empresa para la explotación del servicio público de transporte colectivo de pasajeros.

Artículo 20.- El presente Decreto comenzará a regir a partir de la fecha de su promulgación.

"CÁMARA DE SENADORES

Comisión de Hacienda

ACTA N° 53

En Montevideo, el día veinte de diciembre de dos mil once, a la hora diez y diez minutos se reúne la Comisión de Hacienda de la Cámara de Senadores.

Asisten los señores Senadores miembros, José Amorín, Carlos Baráibar, Alberto Couriel, Luis A. Heber, Rafael Michelini, Enrique Rubio y Héctor Tajam. Faltan con aviso los señores Senadores Sergio Abreu y Francisco Gallinal, quienes remiten nota justificando su inasistencia.

Concurren especialmente invitados, por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Director General de Secretaría Pablo Ferrer y Director Nacional de Transporte Felipe Martín.

Preside el señor Senador Héctor Tajam, Presidente de la Comisión.

Actúan en Secretaría las señoras Dinorah Amato, Secretaria de la Comisión y Alicia Hackenbruch, Prosecretaria.

Abierto el acto se procede a la toma de la versión taquigráfica, cuya copia dactilografiada luce en el Distribuido N° 1212/2011 que forma parte de la presente Acta.

Asunto entrado:

1) LAVADO DE ACTIVOS Y CRIMEN ORGANIZADO. Se dictan normas para su prevención y penalización. Proyecto de ley aprobado por la Cámara de Representantes. Carpeta N° 759/2011.

Asunto considerado:

1) FONDO DE FINANCIAMIENTO DEL TRANSPORTE COLECTIVO SUBURBANO DE PASAJEROS. Creación en régimen de fideicomiso. Proyecto de ley aprobado por la Cámara de Representantes. Carpeta N° 747/2011. Distribuido N° 1194/2011.

Inmediatamente de comenzada la sesión, ingresan a Sala las autoridades del Ministerio de Transporte y Obras Públicas y el señor Presidente les da la bienvenida. A continuación exponen sobre el contenido del proyecto de ley a estudio y responden a preguntas de los señores Senadores presentes. Luego de que se retiran, el señor Presidente pone a consideración el texto del proyecto de ley aprobado por la Cámara de Representantes.

Se vota en bloque, artículos 1° a 20: 5 en 5. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Se designa Miembro Informante por 4 votos en 5, al señor Senador Enrique Rubio, quien lo hará en forma verbal.

A la hora once y cuatro minutos se levanta la sesión.

Para constancia se labra la presente Acta que firman el señor Presidente y la señora Secretaria de la Comisión.

Héctor Tajam, Presidente; **Dinorah Amato**, Secretaria."

SEÑOR PRESIDENTE.- Léase el proyecto.

(Se lee.)

-En discusión general.

Tiene la palabra el Miembro Informante, señor Senador Rubio.

SEÑOR RUBIO.- Señor Presidente: el Poder Ejecutivo explica con mucha claridad el objetivo de este fideicomiso, que contó con el acuerdo de todos los partidos en la Cámara de Representantes. Además, el señor Felipe Martín y otras autoridades del Ministerio de Transporte y Obras Públicas expusieron sobre el tema exhaustivamente ante la Comisión de Hacienda del Senado, que tuvo a cargo su análisis.

Esta iniciativa tiene como antecedente la experiencia llevada a cabo en Montevideo, cuando se estableció el fideicomiso para el transporte, teniendo como base la Ley de Fideicomisos que establece la constitución de un patrimonio de afectación independiente e inembargable. Esto habilita un flujo que sirve de base para securitizar este tipo de activos, formando un capital que permite solucionar muchos problemas. En el caso de la experiencia con el transporte de Montevideo, esto permitió reperfilar las deudas a muy baja tasa de interés, en comparación con las que tenían, y la renovación de la flota de transporte. Siguiendo esta experiencia, ahora se la extiende al transporte suburbano de pasajeros. Estamos hablando de diez empresas que tienen su punto de partida en la Terminal de Río Branco y cuyos recorridos conectan la ciudad de Montevideo con los departamentos de San José y Canelones. La empresa más importante es COPSA, pero también hay otras que realizan esta actividad y es importante decir que hace unos cuantos años -desde los noventa en adelante- hicieron una renovación de sus flotas en forma escalonada. En la actualidad necesitan renovar nuevamente sus flotas y, al mismo tiempo, reperfilar deudas y solucionar otros problemas económicos. Estas empresas están en un proceso de crecimiento en lo que tiene que ver con la cantidad de pasajeros. Además, como explica el señor Felipe Martín, se trata de diez empresas que cuentan con una flota de 560 ómnibus, con una venta mensual de boletos de aproximadamente 6:000.000 -lo que representa unos 72:000.000 anuales-, que recorren unos 60:000.000 de kilómetros y consumen 20:000.000 de litros de combustible. En lo que tiene

que ver con los recorridos, prestan su servicio en las Rutas 1 y 5 y cubren las necesidades de transporte en la zona de Barros Blancos y Ciudad de la Costa. Tal como dispone este proyecto de ley, se afectaría el 5% de los ingresos brutos por la venta de boletos, más los subsidios que reciben para cubrir, por ejemplo, los boletos de estudiante y otros. Esta iniciativa cuenta con media sanción de la Cámara de Representantes y su rápida aprobación permitirá poner en práctica este fideicomiso que las empresas y todos los actores vinculados están esperando. En este caso, el administrador es el Ministerio de Transporte y Obras Públicas y, por razones de garantías, esto no solo abarca a las empresas que operan en los departamentos del área metropolitana, sino a las que realizan el transporte departamental suburbano. Entonces, se está esperando la aprobación de este proyecto de ley por parte del Senado para poder hacer el lanzamiento de los títulos al mercado y, de esa forma, hacer un fondo de recursos.

Tal como lo establece el proyecto de ley, su finalidad es cancelar pasivos financieros de las empresas de transporte que lo constituyan; financiar la realización de inversiones necesarias para la prestación de los servicios por parte de las empresas de transporte; y cancelar deudas que fueren contraídas por el Fondo para atender los objetivos anteriores. Algo importante a destacar es que no solamente se va a hacer una renovación de la flota de ómnibus, sino que también está previsto actualizar la tecnología que en algunos casos tiene una antigüedad de una o dos décadas. De acuerdo con la explicación que se nos dio, esta nueva tecnología permitirá contar con un sistema de control satelital que brindará información sobre dónde está un determinado vehículo y a qué hora pasa por cierto lugar. De esta forma, todo el trabajo de inspección estará más concentrado y no se centrará tanto en la venta de boletos, sino en el cumplimiento de los horarios, para que los ciudadanos puedan subir en hora al ómnibus que necesiten. Además, esto implicará una mejora muy importante en la coordinación con las distintas empresas y, en general, con todo el sistema de transporte metropolitano.

Este proyecto de ley fue aprobado por unanimidad en la Cámara de Representantes y en la Comisión de Hacienda del Senado, y en este momento lo ponemos a consideración del Cuerpo.

SEÑOR HEBER.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR HEBER.- A modo de constancia, quiero manifestar en el Plenario del Senado nuestro voto afirmativo a este proyecto de ley de Fondo de Financiamiento del Transporte Colectivo Suburbano de Pasajeros, en régimen de fideicomiso, que viene aprobado por unanimidad de la Cámara de Representantes -tal como lo narró el señor Senador Rubio-, a los efectos de establecer un sistema para cancelar pasivos financieros de las empresas, para financiar la realización de inversiones necesarias para la prestación de servicios, es decir, la renovación de flota.

Este tema es muy importante. Estuvimos intercambiando opiniones con la delegación que nos visitó en la Comisión y les decíamos que el plazo de quince años para renovar obligatoriamente la flota, en los tiempos que estamos viviendo y frente al deterioro que tienen las nuevas máquinas, es un poco extenso. Quizás tendríamos que ir acortándolo, porque ello redundaría en más comodidad para la gente que no tiene posibilidades de comprar un vehículo propio y que tienen el derecho de transportarse desde las zonas suburbanas hacia Montevideo.

Son, aproximadamente, ocho las empresas que se verán beneficiadas. El diseño de este Fondo de Financiamiento del Transporte Colectivo Suburbano de Pasajeros va a servir para sacar del pasivo a las empresas y, además, para renovar la flota a una de nueva generación, más moderna, que contribuya a obtener mejores condiciones para el servicio.

Cabe aclarar que durante el Gobierno del Partido Nacional también hicimos esta renovación y muchos de aquellos transportes, del año 1993, son los que ahora hay que renovar.

Señor Presidente: a modo de fundamento de voto anticipado, queremos manifestar nuestro apoyo y el de nuestro partido a esta iniciativa que mejora las condiciones de viaje de la gente que viene a trabajar a Montevideo. Entonces, en este sentido, anunciamos nuestro voto favorable a esta iniciativa.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar en general el proyecto de ley.

(Se vota:)

-26 en 26. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

En discusión particular.

SEÑOR PENADÉS.- Pido la palabra para una moción de orden.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR PENADÉS.- Formulo moción para que se suprima la lectura y se vote en bloque.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar la moción formulada.

(Se vota:)

-26 en 26. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

En consideración el articulado.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar en bloque el proyecto de ley.

(Se vota:)

-26 en 26. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

Queda sancionado el proyecto de ley que será remitido al Poder Ejecutivo para su promulgación.

(No se publica el texto del proyecto de ley sancionado, por ser igual al considerado.)

11) INMUEBLES PADRONES Nº 858 Y 17.813 DEL DEPARTAMENTO DE SAN JOSÉ

SEÑOR PRESIDENTE.- El Senado pasa a considerar el asunto que figura en quinto término del Orden del Día: "Proyecto de ley por el que se desafectan del patrimonio del Ministerio de Economía y Finanzas y se afectan al Instituto Nacional de Colonización los Inmuebles Padrones Nos. 858 y 17.813, de la Sexta Sección del departamento de San José. (Carp. Nº 746/11 - Rep. Nº 475/2011)".

(Antecedentes:)

"Carp. N° 746/2011
Rep. N° 475/2011

CÁMARA DE REPRESENTANTES

La Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, en sesión de hoy, ha sancionado el siguiente

Proyecto de Ley

Artículo 1°.- Transfiérense a título gratuito, del patrimonio del Estado (Ministerio de Economía y Finanzas) al del Instituto Nacional de Colonización, los inmuebles empadronados con los números 858 y 17.813, de la 6ª Sección del departamento de San José.

Artículo 2º.- La ley operará como título y modo de la traslación de dominio, bastando para su inscripción en el Registro de la Propiedad, Sección Inmobiliaria, un testimonio de la presente disposición, el que podrá ser complementado con un certificado notarial que contenga los datos pertinentes para el correcto asiento registral.

Sala de Sesiones de la Cámara de Representantes, en Montevideo, a 6 de diciembre de 2011.

Luis Lacalle Pou, Presidente; **José Pedro Montero,** Secretario.

Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración

Informe

Señoras y señores Representantes:

Vuestra Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración, por unanimidad de sus miembros, recomienda la aprobación del proyecto de ley por el que se transfiere a título gratuito, del patrimonio del Estado (Ministerio de Economía y Finanzas) al del Instituto Nacional de Colonización, los inmuebles empadronados con los números 858 y 17.813, de la 6ª Sección del departamento de San José.

El proyecto de ley responde a una iniciativa del Poder Ejecutivo, de los Ministerios de Economía y Finanzas y de Ganadería, Agricultura y Pesca, presentada el 25 de noviembre de 2010, por la que se solicitaba una autorización legal para transferir los inmuebles de una repartición estatal a otra.

La solución a la que se ha arribado en la Comisión es la de disponer directamente por ley la transferencia a título gratuito, del patrimonio del Estado (Ministerio de Economía y Finanzas) al del Instituto Nacional de Colonización, de los referidos inmuebles, lo que se hace por el artículo 1° del proyecto a estudio, tal como se ha legislado en casos similares recientemente aprobados.

A su vez, en el artículo 2° se establece que la ley operará como título y modo de la traslación de dominio y que la misma constituye requisito suficiente para su inscripción en el Registro de la Propiedad, Sección Inmobiliaria, estableciendo los detalles formales necesarios para materializar dicha inscripción.

Los referidos inmuebles los hubo el Ministerio de Economía y Finanzas por dación en pago efectuada por el Fondo de Recuperación del Patrimonio Bancario (FRPB) por su calidad de acreedor de dicho Fondo.

Los referidos padrones representan una superficie de 35 hectáreas, 1.260 metros cuadrados el N° 858 y de 3 hectáreas 2.117 metros cuadrados el N° 17.813 y, según informa el Poder Ejecutivo, son usufructuados en este momento por el Instituto Nacional de Colonización y es este el organismo idóneo para asignar el mejor destino a este tipo de inmuebles. Se entiende que esto constituye un aporte a la política colonizadora propia del Instituto Nacional de Colonización, lo que es compartido por los miembros de la Comisión, ya que se busca afincar a los productores en el medio rural, fomentando la pequeña empresa agropecuaria.

En virtud de lo expuesto, se aconseja a la Cámara aprobar el adjunto proyecto de ley puesto a su consideración.

Sala de la Comisión, 16 de noviembre de 2011.

Gustavo Cersósimo, Miembro Informante; **José Bayardi**, **Gustavo Borsari Brenna, Fitzgerald Cantero Piali, Pablo Iturralde Viñas, Sandra Lazo, Felipe Michelini, Jorge Orrico, Daisy Tourné.**

PODER EJECUTIVO

Ministerio de Economía y Finanzas
Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca

Montevideo, 25 de noviembre de 2010.

Señor Presidente de la
Asamblea General
Contador Danilo Astori

El Poder Ejecutivo tiene el alto honor de dirigirse a ese Cuerpo a los efectos de elevar a su consideración, el proyecto de ley que refiere a la transferencia de dos padrones rurales de la 6ª Sección del Departamento de San José, en forma gratuita, al Instituto Nacional de Colonización.

Al respecto corresponde señalar que la autorización a concederse en su caso deberá tener presente la necesaria regularización de la situación dominial y registral de los padrones involucrados que garantice en su momento la trasmisión dominial al Instituto Nacional de Colonización.

JOSÉ MUJICA, Presidente de la República; **Fernando Lorenzo**, **Tabaré Aguerre.**

Proyecto de Ley

ARTÍCULO ÚNICO.- Autorízase al Ministerio de Economía y Finanzas a transferir, a título gratuito, del dominio del Estado al Instituto Nacional de Colonización, los inmuebles empadronados con los números 858 y 17.813, de la 6ª Sección del departamento de San José.

JOSÉ MUJICA, Presidente de la República; **Tabaré Aguerre, Fernando Lorenzo.**

Exposición de Motivos

El Instituto Nacional de Colonización ha manifestado en forma expresa su interés en obtener a título gratuito dos padrones rurales de la 6a Sección del departamento de San José.

Los mismos son otorgados al Estado por el Fondo de Recuperación del Patrimonio Bancario (FRPB), en dación de pago al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) por su calidad de acreedor de dicho Fondo.

Dichos bienes inmuebles han sido dados en comodato al Instituto Nacional de Colonización (INC) en setiembre de 2008 y representan una superficie de 35 hectáreas 1.260 metros cuadrados el identificado como N° 858, y de 3 hectáreas 2.117 metros cuadrados el N° 17.813.

Por tratarse de padrones rurales usufructuados por el Instituto, y ser este el organismo idóneo para asignar el mejor destino a este tipo de inmuebles, se entiende pertinente transferir a título gratuito su propiedad del Estado al Instituto Nacional de Colonización.

Fernando Lorenzo, Tabaré Aguerre.

CÁMARA DE SENADORES

Comisión de Vivienda y Ordenamiento Territorial.

ACTA N° 39

En Montevideo, el día veinte de diciembre de dos mil once, a la hora dieciséis y treinta y cinco minutos, en la Sala Ministros, se reúne la Comisión de Vivienda y Ordenamiento Territorial de la Cámara de Senadores.

Asisten sus miembros, señora Senadora Lucía Topolansky y señores Senadores Pedro Bordaberry, Juan Chiruchi, Eduardo Lorier y Héctor Tajam

Preside la señora Senadora Lucía Topolansky, Presidenta de la Comisión.

Actúan en Secretaría las señoras María Rinaldi, Secretaria de Comisión y Gillian Callorda, Prosecretaria.

ASUNTOS CONSIDERADOS:

1) Carpeta N° 746/2011. INMUEBLES PADRO-

NES Nos. 858 y 17.813, UBICADOS EN LA SEXTA SECCIÓN DEL DEPARTAMENTO DE SAN JOSÉ. Se transfieren a título gratuito del patrimonio del Ministerio de Economía y Finanzas al Instituto Nacional de Colonización. Proyecto de ley aprobado por la Cámara de Representantes (Distribuido N°1190/2011).

La señora Presidenta pone a votación el articulado del proyecto de ley.

Artículo 1°. Se vota: 5 en 5. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Artículo 2°. Se vota: 5 en 5. Afirmativa. UNANIMIDAD.

A continuación se designa Miembro Informante verbal a la señora Senadora Lucía Topolansky.

2) Carpeta N° 760/2011. INMUEBLES PADRONES Nos. 10.737, 10.738 y 2.548, UBICADOS EN LA PRIMERA SECCIÓN CATASTRAL DEL DEPARTAMENTO DE SORIANO. Se transfieren a título gratuito del patrimonio del Estado a la Intendencia de Soriano. Proyecto de ley aprobado por la Cámara de Representantes (Distribuido N° 1208/2011).

La señora Presidenta pone a votación el articulado del proyecto de ley.

Artículo 1°. Se vota: 5 en 5. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Artículo 2°. Se vota: 5.en 5. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Artículo 3°. Se vota. 5 en 5. Afirmativa. UNANIMIDAD.

A continuación se designa Miembro Informante verbal al señor Senador Eduardo Lorier.

A la hora diecisiete y quince minutos se levanta la sesión.

De lo actuado se toma versión taquigráfica cuya copia dactilografiada luce en el Distribuido N° 1216/2011.

Para constancia se labra la presente Acta que, una vez aprobada, firman las señoras Presidenta y Secretaria de la Comisión.

Lucía Topolanzky, Presidenta; **María Rinaldi**, Secretaria.

SEÑOR PRESIDENTE.- Léase el proyecto.

(Se lee.)

-En discusión general.

Tiene la palabra la Miembro Informante, señora Senadora Topolansky.

SEÑORA TOPOLANKSY.- Señor Presidente: se trata de un proyecto por el cual el Ministerio de Economía y Finanzas transfiere, a título gratuito, al Instituto Nacional de Colonización los dos padrones mencionados. Estos padrones provienen del Fondo de Recuperación del Patrimonio Bancario y el Ministerio de Economía y Finanzas los obtuvo por su calidad de acreedor de dicho Fondo. Estos padrones están siendo usufructuados por el Instituto Nacional de Colonización.

El padrón Nº 858 representa una superficie de 35 hectáreas y 1.260 metros cuadrados, y el padrón Nº 17.813 es de 3 hectáreas y 2.117 metros cuadrados. El proyecto que transfiere estos padrones es de recibo para Intendencia de San José, que también apoya esta transferencia y, a su vez, para MEVIR, que es el otro organismo que trabaja a nivel rural, encargado de solicitar después al Instituto Nacional de Colonización la construcción, en el padrón Nº 858, de viviendas nucleadas, que es un programa que desde hace bastante tiempo está previsto y demandado en la localidad. Pero para que MEVIR pueda hacer este petitorio al Instituto Nacional de Colonización se precisa la aprobación de este proyecto de ley, por lo que recomendamos al Cuerpo que así se expida.

El proyecto de ley consta de dos artículos: el 1º transfiere a título gratuito dicho patrimonio y el 2º establece que la ley operará como título y modo de la traslación de dominio, bastando para su inscripción en el Registro de la Propiedad, Sección Inmobiliaria, un testimonio de la presente disposición.

Muchas gracias.

SEÑOR CHIRUCHI.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR CHIRUCHI.- Señor Presidente: quiero decir que vamos a apoyar este proyecto de ley porque nos gusta estar de acuerdo con toda iniciativa que dé tierras al Instituto Nacional de Colonización. Esto surge como consecuencia de un proyecto que ya tiene cuatro años, pues desde hace cuatro años la zona de Kiyú -ubicada en el kilómetro 61 de la Ruta 1 hacia el Río de la Plata- es una de las de mayor producción del territorio nacional junto con Rincón del Cololó, en Soriano, y con Rincón del Pino, en San José, donde los predios tienen un Índice Coneat superior a 200 -hay predios que llegan a 260-, en donde existe una producción intensiva.

Se trata de la primera zona en producción de papa del país, es una zona agrícola con tambos de gran producción y también invernadas de primer orden a nivel nacional. Allí también están instaladas algunas colonias viejas dependientes del Instituto Nacional de Colonización y la demanda de mano de obra en la zona de producción intensiva es muy grande. Cuando nosotros estábamos al frente del Municipio, en reiteradas oportunidades nos reunimos con alrededor de

cien familias que están anotadas como titulares para lograr su vivienda propia. A modo de ejemplo, quiero señalar que cientos de peones rurales que se dedican a recoger papa se trasladaban desde Libertad o Punta de Valdés a Kiyú -se quedaban, sin sus familias, tirados en los galpones-, porque es una zona donde la producción agropecuaria es intensiva. Entonces, han resuelto afincarse allí con su familia y por eso desde hace mucho tiempo -concretamente cuatro años- vienen reuniéndose en procura de lograr resolver el tema de la vivienda.

En su oportunidad, nosotros lo planteamos a MEVIR y al Instituto Nacional de Colonización. ¡Ojalá que el próximo convenio entre estas dos instituciones se realice en forma inmediata para que, lo antes posible, se den los recursos a estas cien familias! De esta manera, los integrantes del núcleo familiar -con sus manos y con su esfuerzo-, sus vecinos y sus amigos podrán aportar para construir -a través de la ayuda mutua- las soluciones habitacionales, y así afincarse en una de las zonas más potenciales del país que, felizmente, da trabajo en el medio rural y ofrece muy buenos jornales. Además, esto se ve complementado por el hecho de que brinda actividad para la mujer, pues ella tiene la posibilidad de trabajar en balneario Kiyú, ubicado en las costas del Río de la Plata, muy cerca del lugar donde van a ser construidas estas viviendas.

Es por esta razón, señor Presidente, que votamos con entusiasmo esta iniciativa; y ojalá que pronto estas viviendas dejen de ser un sueño y se conviertan en realidad.

SEÑOR AGAZZI.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR AGAZZI.- Señor Presidente: parece importante este asunto, sobre todo porque por primera vez veo que existe un documento relacionado con un asunto de estas características. Este se refiere a una resolución del Gobierno Departamental de San José, que aprobó un plan de ordenamiento territorial en el cual se fundamentan las razones por las que en estos predios pueden desarrollarse las actividades que van a llevarse a cabo. Considero que esto es destacable porque la ley referida al ordenamiento territorial -más allá de la discusión sobre las directrices nacionales-, empieza a tener una participación que ayuda a cumplir con sus objetivos.

Mi intervención, señor Presidente, es para plantear una preocupación. A través de esta iniciativa estamos transfiriendo patrimonio del Ministerio de Economía y Finanzas al Instituto Nacional de Colonización. Ahora bien; hay varias leyes relacionadas con este aspecto. Una de ellas, la Nº 15.809, de 1986, en su artículo 324 establece: "Transfiérense al Instituto Nacional de Colonización los bienes inmuebles rurales del dominio privado del Estado que resultaren aptos para los fines de la colonización y no estuvieren afectados a destino específico.

A ese efecto, el Instituto Nacional de Colonización individualizará las tierras respectivas y, en caso de no registrarse oposición del Estado dentro de los noventa días siguientes a la comunicación del acto de individualización, se verificará la tradición de las mismas.

Los Entes Autónomos y Servicio Descentralizados acordarán con el Instituto Nacional de Colonización que las tierras de su propiedad que no sean necesarias para sus fines específicos, pasen a ser administradas por el Instituto y aplicadas a la acción colonizadora".

Quiere decir que en ese año se decidió que las tierras del Estado que no estaban siendo utilizadas para cumplir con los fines de los organismos que las tenían, pasarían al Instituto Nacional de Colonización.

En 2007, a través del artículo 1º de la Ley Nº 18.187, se establece: "Las tierras de propiedad del Estado, entes autónomos, servicios descentralizados y organismos públicos en general, que por su ubicación, superficie y características agrológicas resulten económicamente apropiadas para la formación de colonias, de acuerdo con lo establecido por la Ley Nº 11.029, de 12 de enero de 1948, y que no estén afectadas a destinos específicos conforme con el principio de especialidad del organismo respectivo, tendrán prioridad para ser colonizadas".

A tal fin, las precitadas personas públicas, en un plazo de noventa días contados desde la promulgación de la presente ley, deberán ceder la administración o transferir la propiedad de dichas tierras al Instituto Nacional de Colonización, cualquiera sea su estado de ocupación, uso de la tierra o situación contractual.

Los importes que el ente perciba por la ocupación de esos inmuebles serán volcados a los organismos propietarios, una vez deducidos los gastos y comisiones, que no podrán exceder el 10% (diez por ciento) de los mismos". Está claro que, incluso, establece los mecanismos para su realización.

En consecuencia, señor Presidente, ya hay leyes que disponen que las tierras del Estado que no estén siendo utilizadas por los organismos que las poseen, pasarán al mencionado Instituto. Sin embargo, en este caso, para transferir un predio al Instituto Nacional de Colonización necesitamos la aprobación de otra ley. Parece un mecanismo poco eficaz que se

requiera una ley específica para transferir cada fracción de tierra de un organismo del Estado al Instituto, sobre todo cuando, insisto, ya existen normas que lo establecen en general.

Quiero sentar mi preocupación con relación a este asunto. Me he dado cuenta de esto al considerar este proyecto de ley, con el que estoy absolutamente de acuerdo. No obstante, llamo la atención al Cuerpo en el sentido de que, en realidad, está "lloviendo sobre mojado" y habría que hacer una revisión jurídica de esto, porque no creo que cada fracción de tierra que pase al Instituto Nacional de Colonización necesite de la sanción de una nueva ley.

Deseaba hacer mención a este asunto, y me parece que significaría mayor eficacia legislativa si encontramos una manera más ágil de aplicar algo que ya está dispuesto.

En este sentido, este proyecto de ley ingresó al Parlamento en noviembre de 2010; además, hay otros que están siendo tratados en el Poder Legislativo -más concretamente en la Cámara de Representantes-, que refieren a asuntos de esta naturaleza. Entonces, la utilización eficiente de las tierras del Estado va a ser muy lenta cuando los organismos poseedores de esas fracciones no las estén usando para llevar adelante sus cometidos institucionales.

SEÑOR CHIRUCHI.- ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

SEÑOR AGAZZI.- Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede interrumpir el señor Senador.

SEÑOR CHIRUCHI.- Me parece muy atinado el planteo hecho por el señor Senador Agazzi. Incluso se hizo mención a este asunto en la Comisión de Vivienda y Ordenamiento Territorial. Es más; no entendíamos por qué razón había llegado a esa Comisión la desafectación de un predio para la Intendencia de Soriano.

En relación a lo manifestado por el señor Senador Agazzi, creo que el Estado debe dar prioridad al Instituto Nacional de Colonización cuando tiene predios para ser colonizados. Pienso que debe entregarle todos los predios posibles como manera de que la gente, los productores y sus familias puedan afincarse definitivamente en el campo.

Me he enterado de que existen situaciones un tanto extrañas. Por ejemplo, la Colonia Etchepare, perteneciente al Ministerio de Salud Pública, disponía de un predio muy importante en área rural, probablemente de unas 150 o 200 hectáreas. No sé a través de qué mecanismo este predio fue transferido del Ministerio de Salud Pública al Ministerio de Defensa Nacional y no al Instituto Nacional de Colonización. Recuerdo que, incluso, un grupo muy grande de productores aspirantes estaba inscripto para explotar ese predio e instalar allí una pequeña colonia dependiente del Instituto; creo que esto ocurrió en el Período anterior. No se ha hecho absolutamente nada; no se creó una colonia ni, por supuesto, están los colonos. Se transfirió este predio al Ministerio de Defensa Nacional pero, a pesar de esto, no he visto presencia alguna por parte de esta Cartera en el lugar. El sitio sigue intacto. Sin duda, estos son suelos que podrían destinarse a pequeños y medianos productores.

Como dijo el señor Senador Agazzi, se trata de un tema que podríamos tenerlo en carpeta y analizar en profundidad, porque tal vez el Estado dispone de cientos o miles de hectáreas que podrían ser transferidas al Instituto Nacional de Colonización para generar pequeñas colonias en diferentes lugares del país.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede continuar el señor Senador Agazzi.

SEÑOR AGAZZI.- Gracias, señor Presidente.

SEÑOR BORDABERRY.- ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

SEÑOR AGAZZI.- Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede interrumpir el señor Senador.

SEÑOR BORDABERRY.- Solamente deseo aclarar una duda para luego poder trabajar mejor en la Comisión de Vivienda y Ordenamiento Territorial.

Estos inmuebles que se están transfiriendo ya están en posesión del Instituto Nacional de Colonización, que los tiene en comodato. Tengo entendido que la solicitud de transferencia de la propiedad que se hace es a los efectos de que el Instituto Nacional de Colonización asuma la titularidad, lo parcele y dé un número de padrón a una parte del mismo para poder cedérselo al Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural "Doctor Alberto Gallinal". Esa es la finalidad de lo que estamos haciendo aquí.

Lo que me llama la atención es que si el Instituto Nacional de Colonización ya cuenta con una ley que lo habilita para concretar la propiedad, junto con el Poder Ejecutivo nos pidan que aprobemos una ley; eso es lo que nos sorprende. De todas formas,

al aprobar esta iniciativa no estamos haciendo nada malo porque, en definitiva, vamos a cumplir con una ley mediante otra ley. Reitero que lo que nos llama la atención es que el Poder Ejecutivo y el Instituto Nacional de Colonización hagan esto cuando, en realidad, ya tienen un modo que los habilita para adquirir la propiedad.

Además, estos son inmuebles de cartera recuperada, que terminó en poder del Ministerio de Economía y Finanzas. De hecho, hace muchos años que los inmuebles están en poder del Instituto y creo que hay colonias allí.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede continuar el señor Senador Agazzi.

SEÑOR AGAZZI.- Seguramente, si miramos este asunto con más atención y profundidad, veremos plantearse diversas situaciones. Una cosa es ceder la administración y otra es transferir la propiedad, por lo que tal vez se requieran mecanismos distintos.

Si en distintas oportunidades la voluntad del Poder Legislativo fue que estas tierras pasaran a ser colonizadas, quizá haya que rever este tema para lograr mecanismos un poco más eficientes, de forma tal que cada fracción no sea motivo de un proyecto de ley que pase por las Comisiones correspondientes de la Cámara de Representantes y del Senado, con todo lo que ello implica en cuanto al tiempo y a la demora que se genera para lograr la transferencia de la propiedad. Seguramente, el trámite que se está siguiendo esté bien, pero reitero que, en varias ocasiones, ha sido voluntad del Legislador que estas tierras, que no están siendo utilizadas con eficiencia por parte de los organismos del Estado, pasen a la órbita del Instituto Nacional de Colonización.

Por lo expuesto, adelanto que votaré afirmativamente el proyecto de ley que tenemos a consideración.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar en general.

(Se vota:)

-25 en 26. **Afirmativa.**

En discusión particular.

SEÑOR PENADÉS.- Formulo moción para que se suprima la lectura y se vote en bloque.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar la moción presentada.

(Se vota:)

-25 en 26. **Afirmativa**.

En consideración el articulado.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar en bloque.

(Se vota:)

-26 en 26. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

Queda sancionado el proyecto de ley, que se comunicará al Poder Ejecutivo.

(No se publica el texto del proyecto de ley sancionado, por ser igual al considerado.)

12) INMUEBLES PADRONES Nos. 10.737, 10.738 Y 2.548 DEL DEPARTAMENTO DE SORIANO

SEÑOR PRESIDENTE.- El Senado pasa a considerar el asunto que figura en sexto término del Orden del Día: "Proyecto de ley por el que por el que se transfieren, a título gratuito del patrimonio del Estado a la Intendencia de Soriano, los inmuebles ubicados en la Primera Sección Catastral de dicho departamento, empadronados con los Nos. 10.737, 10.738 y 2.548 (Carp. Nº 760/2011 - Rep. Nº 471/2011)".

(Antecedentes:)

"Carp. Nº 760/2011
Rep. Nº 471/2011

CÁMARA DE REPRESENTANTES

La Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, en sesión de hoy, ha sancionado el siguiente

Proyecto de Ley

Artículo 1°.- Transfiérese el derecho de propiedad a título gratuito, del patrimonio del Estado al de la Intendencia de Soriano, sobre los inmuebles sitos en la 1a. Sección Catastral del departamento de Soriano, los cuales comprenden tres fracciones de campo con todas las mejoras y construcciones que le acceden, a saber:

I) Los inmuebles empadronados con los números 10.737 y 10.738 antes ambos parte del padrón N° 2.547, que según el plano de mensura suscrito por

el ingeniero agrimensor Carlos A. Magano Ferro, el 10 de agosto de 2000, inscripto en la Oficina Delegada de Catastro de Soriano con el N° 8.329, el 28 de setiembre de 2000, se describen de la siguiente manera:

a) Inmueble padrón N° 10.737, señalado como fracción 1, que consta de una superficie de 8 hás 1.815 m^2 (ocho hectáreas mil ochocientos quince metros cuadrados) y se deslinda así: al noreste una línea recta de 213,29 m (doscientos trece metros con veintinueve centímetros) de frente a Ruta Nacional N° 21 y otra línea levemente curva de 126,37 m (ciento veintiséis metros con treinta y siete centímetros), medidos hasta la mitad del cauce del arroyo Dacá, que corren ambas de noroeste a sureste, también de frente a la Ruta Nacional N° 21; al sur 207,25 m (doscientos siete metros con veinticinco centímetros) con el arroyo Dacá; al suroeste 326,58 m (trescientos veintiséis metros con cincuenta y ocho centímetros) hasta la mitad del cauce del arroyo Dacá, lindando con padrones números 9.872 y 2.560, existiendo por medio con este último padrón servidumbre de paso; y al noroeste 186,44 m (ciento ochenta y seis metros con cuarenta y cuatro centímetros) lindando con el padrón N° 2.438, existiendo servidumbre de paso de 7,4 m (siete metros con cuarenta centímetros) de ancho por medio con el citado padrón.

b) Inmueble padrón N° 10.738, señalado como fracción 2, que consta de una superficie de 1 há 6.570 m^2 (una hectárea seis mil quinientos setenta metros cuadrados) y se deslinda así: al oeste de frente a Ruta Nacional N° 21 con una extensión de 187,53 m (ciento ochenta y siete metros con cincuenta y tres centímetros) hasta la mitad del cauce del arroyo Dacá; al noreste 2 (dos) líneas rectas que miden la primera 200,76 m (doscientos metros con setenta y seis centímetros) y la segunda 88,7 m (ochenta y ocho metros con setenta centímetros) hasta la mitad del cauce, que corren ambas de noroeste a sureste de frente a Camino Departamental y al sur 162,18 m (ciento sesenta y dos metros con dieciocho centímetros) con el arroyo Dacá.

II) Inmueble empadronado con el N° 2.548, que según el plano de mensura suscrito por el ingeniero agrimensor Carlos A. Magano Ferro, el 30 de setiembre de 2003, inscripto en la Oficina Delegada de Catastro de Soriano con el N° 8.690, el 4 de noviembre de 2003, consta de una superficie de 4 hás 9.715 m^2 (cuatro hectáreas nueve mil setecientos quince metros cuadrados) y se deslinda así: al suroeste de frente a Camino Departamental 176,95 m (ciento setenta y seis metros con noventa y cinco centímetros) hasta la mitad del cauce del arroyo Dacá; al noroeste 240,35 m (doscientos cuarenta metros con treinta y cinco centímetros) lindando con parte del padrón N° 3.238; al noreste 268,05 m (doscientos sesenta y ocho metros con cinco centímetros) hasta la mitad del cauce del arroyo Dacá lindando con parte del padrón N° 3.238 y al sureste 236,12 m (doscientos treinta y seis metros con doce centímetros), lindando con el arroyo Dacá.

Artículo 2°.- La ley operará como título y modo de la traslación de dominio, bastando para su inscripción en el Registro de la Propiedad, Sección Inmobiliaria, un testimonio de la presente disposición, el que podrá ser complementado con un certificado notarial que contenga los datos pertinentes para el correcto asiento registral.

Artículo 3°.- Asimismo, esta ley servirá a todos los efectos de salida fiscal de los bienes antes referidos.

Sala de Sesiones de la Cámara de Representantes, en Montevideo, a 14 de diciembre de 2011.

Luis Lacalle Pou, Presidente; **José Pedro Montero**, Secretario.

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración

Informe

Señoras y señores Representantes:

Vuestra Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración, por unanimidad de sus miembros presentes, recomienda la aprobación del proyecto de ley por el que se transfiere el derecho de propiedad a título gratuito, del patrimonio del Estado al de la Intendencia de Soriano, sobre los inmuebles padrones Nos. 10.737, 10.738 y 2.548, sitos en la Primera Sección Catastral del departamento de Soriano.

La iniciativa fue presentada el 9 de mayo de 2011 por los tres señores Representantes por el departamento de Soriano, Gonzalo Novales, Roque Arregui y José Amy.

En el trámite de estudio de dicho proyecto de ley, la Comisión recibió a los tres Representantes nacionales autores de la iniciativa, así como al Intendente de Soriano Interino, señor José Luis Gómez, quienes expusieron los fundamentos del referido proyecto. Asimismo, informaron a la Comisión los asesores de la Intendencia de Soriano, doctor Germán Cavallero y la escribana Magdalena Arnaiz.

En oportunidad de estudiar y concretar un importante proyecto de inversión industrial para la insta-

lación de un frigorífico con características especiales de producción y de gran trascendencia para el departamento, al analizar las autorizaciones correspondientes, se enfrentó un problema vinculado a los antecedentes dominiales de los padrones citados que integran el inmueble que ha ocupado siempre la Intendencia de Soriano y donde funcionó desde tiempo inmemorial la "Tablada Municipal".

La oficina notarial de la Intendencia de Soriano realizó un pormenorizado estudio del tema sin poder ubicar ningún antecedente dominial. El derecho de propiedad de la Intendencia de Soriano no se podía acreditar de modo fehaciente. Se buscó información registral en la oficina de Catastro y en otras reparticiones estatales. En la Dirección Nacional de Catastro figura la Intendencia de Soriano como titular dominial del bien desde 1912, lo que es un buen indicio pero no la prueba dominial.

Se estudió la posibilidad de hacer un proceso de prescripción adquisitiva treintenaria a nombre de la Intendencia de Soriano, pero no iba a ser posible avanzar en el trámite ya que para esto se exige acreditar la salida fiscal y ahí estaba el inconveniente, porque, si se buscaba obtener la misma ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (artículo 313 de la Constitución), el tiempo de todos los trámites era muy extenso. Tampoco se puede tramitar una expropiación porque para ello hay que acreditar la propiedad que es lo que no se puede hacer.

Finalmente, analizando casos similares, se llegó a la conclusión de que al tratarse de un bien rural, que como tal tiene un origen fiscal, la solución mejor, más segura y expeditiva era la promoción de un proyecto de ley que dispusiera la transferencia del dominio directamente del Estado (Persona Pública Mayor artículo 481 del Código Civil) al Gobierno Departamental, lo que concretaron los señores Diputados del departamento y es el camino que estamos recomendando por cuanto es el que brinda certeza jurídica.

La Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración solicitó, el 26 de agosto de 2011, la opinión de la Asociación de Escribanos del Uruguay la que colaboró con el informe de su Comisión de Derecho Público, de 29 de setiembre de 2011, que aprobó en todos sus términos el dictamen de los escribanos de la Intendencia de Soriano y compartió la solución jurídica del proyecto de ley para transferir el derecho de propiedad de los mencionados bienes del patrimonio del Estado al de la Intendencia de Soriano, así como que dicha ley servirá a todos los efectos de salida fiscal, fundándose en que el caso planteado se enmarca en el concepto jurídico de mutación dominial, referido al cambio de titularidad de los bienes del dominio público del Estado lo cual se materializa por una ley en el sentido orgánico formal.

El artículo 1° del proyecto de ley dispone la transferencia del derecho de propiedad a título gratuito, del patrimonio del Estado al de la Intendencia de Soriano, describiendo los padrones que integran el bien inmueble cuya propiedad se transfiere. Por el artículo 2° se establece que la ley operará de título y modo de traslación de dominio y para su inscripción en el Registro de la Propiedad, Sección Inmobiliaria. Y el artículo 3° determina que la ley servirá a todos los efectos de salida fiscal de los bienes antes referidos.

En virtud de lo antedicho, se aconseja a la Cámara aprobar el adjunto proyecto de ley puesto a su consideración.

Sala de la Comisión, 9 de noviembre de 2011.

Gustavo Cersósimo, Miembro Informante; **José Bayardi**, **Fitzgerarld Cantero Piali**, **Diego Guadalupe**, **Aníbal Pereyra**, **Nicolás Núñez**, **Walter Souto**, **Jorge Zás Fernández**.

Proyecto de Ley

Artículo 1°.- Transfiérase el derecho de propiedad a título gratuito, del patrimonio del Estado al de la Intendencia de Soriano, sobre los inmuebles sitos en la 1a. Sección Catastral del departamento de Soriano, los cuales comprenden tres fracciones de campo con todas las mejoras y construcciones que le acceden, a saber:

I) Los inmuebles empadronados con los números 10.737 (diez mil setecientos treinta y siete) y 10.738 (diez mil setecientos treinta y ocho), antes ambos parte del padrón número 2.547 (dos mil quinientos cuarenta y siete), que según el plano de mensura suscrito por el ingeniero agrimensor Carlos A. Magano Ferro, el 10 de agosto de 2000, inscripto en la Oficina Delegada de Catastro de Soriano con el número 8.329 el 28 de setiembre de 2000, se describen de la siguiente manera:

a) Inmueble Padrón número 10.737 (diez mil setecientos treinta y siete), señalado como fracción uno (1), que consta de una superficie de 8 hás 1.815 m^2 (ocho hectáreas mil ochocientos quince metros cuadrados) y se deslinda así: al noreste una línea recta de 213,29 m (doscientos trece metros con veintinueve centímetros) de frente a Ruta Nacional N° 21 y otra línea levemente curva de 126,37 m (ciento veintiséis metros con 37 centímetros), medidos hasta la mitad del cauce del Arroyo Dacá, que corren ambas de noroeste a sureste, también de frente a la Ruta Nacional número 21; al sur 207,25 m (doscientos siete metros con veinticinco

centímetros) con el Arroyo Dacá; al suroeste 326,58 m (trescientos veintiséis metros con cincuenta y ocho centímetros) hasta la mitad del cauce del Arroyo Dacá, lindando con padrones números 9.872 y 2.560, existiendo por medio con este último padrón servidumbre de paso; y al noroeste 186,44 m (ciento ochenta y seis metros con cuarenta y cuatro centímetros) lindando con el padrón 2.438, existiendo servidumbre de paso de 7,4 m (siete metros con cuarenta centímetros) de ancho por medio con el citado padrón.

b) Inmueble Padrón número 10.738 (diez mil setecientos treinta y ocho), señalado como fracción dos (2), que consta de una superficie de 1 há 6.570 m^2 (una hectárea seis mil quinientos setenta metros cuadrados) y se deslinda así: al oeste de frente a Ruta Nacional N° 21 con una extensión de 187,53 m (ciento ochenta y siete metros con cincuenta y tres centímetros) hasta la mitad del cauce del Arroyo Dacá; al noreste dos (2) líneas rectas que miden la primera 200,76 m (doscientos metros con setenta y seis centímetros) y la segunda 88,7 m (ochenta y ocho metros con setenta centímetros) hasta la mitad del cauce, que corren ambas de noroeste a sureste de frente a Camino Departamental y al sur 162,18 m (ciento sesenta y dos metros con dieciocho centímetros) con el Arroyo Dacá.

II) Inmueble empadronado con el número 2.548 (dos mil quinientos cuarenta y ocho), que según el plano de mensura suscrito por el ingeniero agrimensor Carlos A. Magano Ferro, el 30 de setiembre de 2003, inscripto en la Oficina Delegada de Catastro de Soriano con el número 8.690 el 4 de noviembre de 2003, consta de una superficie de 4 hás 9.715 m^2 (cuatro hectáreas nueve mil setecientos quince metros cuadrados) y se deslinda así: al suroeste de frente a Camino Departamental 176,95 m (ciento setenta y seis metros con noventa y cinco centímetros) hasta la mitad del cauce del Arroyo Dacá; al noroeste 240,35 (doscientos cuarenta metros con treinta y cinco centímetros) lindando con parte del padrón 3.238; al noreste 268,05 m (doscientos sesenta y ocho metros con cinco centímetros) hasta la mitad del cauce del Arroyo Dacá lindando con parte del padrón 3.238 y al sureste 236,12 m (doscientos treinta y seis metros con doce centímetros), lindando con el Arroyo Dacá.

Artículo 2°.- Esta ley operará como título y modo de la mencionada traslación de dominio y para la respectiva inscripción en la Sección Inmobiliaria del Registro de la Propiedad, bastará un testimonio de esta disposición, el que podrá ser complementado por un certificado notarial que contenga los datos pertinentes para el correcto asiento registral.

Artículo 3°.- Asimismo la presente ley servirá a todos los efectos de salida fiscal de los bienes antes referidos.

Montevideo, 9 de mayo de 2011.

Gonzalo Novales, **Roque Arregui**, **José A. Amy**.

Exposición de Motivos

El presente proyecto de ley obedece a la necesidad de regularizar una solución que se mantiene desde hace más de cien años. Siempre se consideró que los padrones que se detallan en el proyecto, y cuya ubicación se describe, fueron considerados como propiedad de la Intendencia de Soriano, a tal punto que en esos padrones funcionó durante décadas el matadero municipal.

La IMS, que desde siempre ha tenido la posesión, está en vías de concretar con inversores, la instalación de un frigorífico que no solamente producirá los cortes tradicionales, sino que en un futuro otros productos con valor agregado. Redundará en una importante generación de mano de obra, ya que se da el caso que, el departamento, que es uno de los mayores productores de carne, no tiene ninguna planta frigorífica de este tipo.

En momentos que se culminaban las negociaciones con los inversores, y en vías de conseguir las autorizaciones correspondientes, los técnicos municipales advirtieron con gran sorpresa el defecto en la titulación, cuando desde siempre fueron considerados pacíficamente propiedad municipal.

Es por esa necesidad de legalizar la situación jurídica de los padrones y así avanzar con la concreción del proyecto industrial, que en forma urgente se solicita aprobar este proyecto de ley como es remitido para posteriormente ser sometido a la consideración de la Junta Departamental como establecen las normas.

Montevideo, 9 de mayo de 2011.

Gonzalo Novales, **Roque Arregui**, **José A. Amy**."

DISPOSICIÓN CITADA

CODIGO CIVIL
(Actualizado al 26 de febrero de 2010)

Art. 481. Son bienes fiscales todas las tierras que, estando situadas dentro de los límites del Estado, carecen de otro dueño.

SEÑOR PRESIDENTE.- Léase el proyecto.

(Se lee.)

-En discusión general.

Para informar este proyecto de ley, que es similar al que se consideró recientemente, tiene la palabra el señor Senador Lorier.

SEÑOR LORIER.- Señor Presidente: la Comisión de Vivienda y Ordenamiento Territorial, luego de analizar el proyecto de ley que está a consideración, aconseja al Cuerpo su aprobación.

Queremos señalar que esta iniciativa tuvo su origen en oportunidad de estudiarse y concretarse un importante proyecto de inversión industrial para la instalación de un frigorífico con características especiales de producción y de gran trascendencia para el departamento de Soriano. Al analizar las autorizaciones correspondientes, se encontró un problema vinculado a los antecedentes dominiales de los padrones citados que integran el inmueble que ha ocupado siempre la Intendencia de Soriano y donde funcionó desde tiempos inmemoriales la "Tablada Municipal".

La oficina notarial de la Intendencia de Soriano realizó un pormenorizado estudio del tema sin poder ubicar ningún antecedente dominial. El derecho de propiedad de la Intendencia de Soriano no se podía acreditar de modo fehaciente. Se buscó información registral en la oficina de Catastro y en otras reparticiones estatales. En la Dirección Nacional de Catastro figura la Intendencia de Soriano como titular dominial del bien desde 1912, lo que es un buen indicio pero no la prueba dominial.

Se estudió la posibilidad de hacer un proceso de prescripción adquisitiva treintenaria a nombre de la Intendencia de Soriano, pero no iba a ser posible avanzar en el trámite ya que para esto se exigía acreditar la salida fiscal; ahí estaba el inconveniente, porque si se buscaba obtener la misma ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el tiempo de todos los trámites iba a ser muy extenso. Tampoco se puede tramitar una expropiación porque para ello se debe acreditar la propiedad, que es lo que no se puede hacer.

Finalmente, analizando casos similares, se llegó a la conclusión de que al tratarse de un bien rural que, como tal, tiene un origen fiscal, la solución mejor, más segura y expeditiva era la promoción de un proyecto de ley que dispusiera la transferencia del dominio directamente del Estado al Gobierno Departamental. Este es el camino que estamos recomendando seguir, por cuanto es el que brinda certeza jurídica.

Por los motivos expuestos, señor Presidente, la Comisión de Vivienda y Ordenamiento Territorial aconseja al Cuerpo la aprobación de esta iniciativa.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar en general el proyecto de ley.

(Se vota:)

-25 en 25. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

En discusión particular.

SEÑOR PENADÉS.- Formulo moción para que se suprima la lectura y se vote en bloque.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar la moción presentada.

(Se vota:)

-23 en 25. **Afirmativa**.

En consideración el articulado.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar en bloque.

(Se vota:)

-25 en 25. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

Queda sancionado el proyecto de ley, que se comunicará al Poder Ejecutivo.

(No se publica el texto del proyecto de ley sancionado, por ser igual al considerado.)

13) SOLICITUDES DE LICENCIA E INTEGRACIÓN DEL CUERPO

SEÑOR PRESIDENTE.- Léase una solicitud de licencia llegada a la Mesa.

(Se lee:)

SEÑOR SECRETARIO (Gustavo Sánchez Piñeiro).- "Montevideo, 27 de diciembre de 2011.

Señor Presidente de la
Cámara de Senadores
Don Danilo Astori
Presente

De mi mayor consideración:

Por la presente, solicito al Cuerpo que usted preside me conceda licencia en el día de

la fecha a partir de las 12 horas, por motivos personales.

Sin otro particular, saluda al Señor Presidente muy atentamente.

Susana Dalmás. Senadora."

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar si se concede la licencia solicitada.

(Se vota:)

-23 en 24. **Afirmativa.**

En consecuencia, queda convocado el señor Ruben Obispo, a quien ya se ha tomado la promesa de estilo.

14) SOLICITUD DE ACUERDO DEL PODER EJECUTIVO PARA DESIGNAR EMBAJADOR EXTRAORDINARIO Y PLENIPOTENCIARIO DE LA REPÚBLICA ANTE EL GOBIERNO DE LA FEDERACIÓN DE RUSIA AL LICENCIADO ANÍBAL CABRAL SEGALERBA

SEÑOR PRESIDENTE.- Se pasa a considerar asunto que figura en séptimo término del Orden del Día: "Informe de la Comisión de Asuntos Internacionales relacionado con la solicitud remitida por el Poder Ejecutivo, de acuerdo con lo dispuesto por el numeral 12 del artículo 168 de la Constitución de la República, a fin de designar en calidad de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de la República, ante el Gobierno de la Federación de Rusia, al señor licenciado Aníbal Cabral Segalerba. (Carp. Nº 754/2011 - Rep. Nº 472/2011)".

(Antecedentes:)

"Carpeta Nº 754/2011
Rep. Nº 472/2011

CÁMARA DE SENADORES

Comisión de Asuntos Internacionales

Proyecto de Resolución

Artículo Único.- Concédese al Poder Ejecutivo el acuerdo solicitado para acreditar en calidad de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de la República ante el Gobierno de la Federación de Rusia al señor licenciado Aníbal Cabral Segalerba.

Sala de la Comisión, 21 de diciembre de 2011.

Alberto Couriel, Ope Pasquet, Gustavo Penadés, Enrique Rubio, Mónica Xavier, Luis Alberto Lacalle Herrera, Jorge Larrañaga.

PODER EJECUTIVO

Ministerio de Relaciones Exteriores

Montevideo, 8 de diciembre de 2011.

Señor Presidente de la
Cámara de Senadores
Presente
Señor Presidente:

El Poder Ejecutivo tiene el honor de dirigirse a ese Cuerpo, con el fin de solicitar su conformidad, de acuerdo con lo dispuesto por el numeral 12 del artículo 168 de la Constitución de la República, para acreditar en calidad de Embajador de la República, al señor Aníbal Cabral Segalerba.

La capacidad y eficiencia que el señor Aníbal Cabral Segalerba ha puesto de manifiesto en las actividades desarrolladas a lo largo de su carrera profesional, según se manifiesta en el currículum vitae que se adjunta, constituye a juicio del Poder Ejecutivo, un factor evidente de idoneidad para las responsabilidades que el Gobierno de la República se propone asignarle como Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de la República ante el Gobierno de la Federación de Rusia.

El Poder Ejecutivo confía en que ese Cuerpo habrá de manifestar su conformidad con el propósito antes expuesto, accediendo a la solicitud que se le formula por el presente Mensaje.

El Poder Ejecutivo saluda a la Cámara de Senadores con su más alta consideración.

JOSÉ MUJICA, Presidente de la República; **Luis Almagro.**

CÁMARA DE SENADORES

Comisión de Asuntos Internacionales

ACTA N° 41

En Montevideo, el día veintiuno de diciembre de dos mil once, a la hora quince, se reúne la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Senadores.

Asisten sus miembros la señora Senadora Mónica Xavier y los señores Senadores Alberto Couriel, Luis Alberto Lacalle Herrera, Jorge Larrañaga, Ope Pasquet, Gustavo Penadés y Enrique Rubio.

Faltan con aviso los señores Senador Carlos Baráibar y Rafael Michelini.

Preside el señor Senador Enrique Rubio, Presidente de la Comisión.

Actúan en Secretaría el señor Vladimir De Bellis Martínez, Secretario de la Comisión y la señora María Victoria Lumaca, Prosecretaria.

ASUNTOS ENTRADOS:

- CARPETA N° 748/2011. CONVENIO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE INDIA PARA EVITAR LA DOBLE IMPOSICIÓN Y PREVENIR LA EVASIÓN FISCAL EN MATERIA DE IMPUESTOS SOBRE LA RENTA Y SOBRE EL PATRIMONIO - Aprobación. Mensaje y proyecto de ley del Poder Ejecutivo (Distribuido N° 1171/2011).

- CARPETA N° 755/2011. ACUERDO DE SEDE PARA LA OFICINA PERMANENTE DE LA OFICINA DE SERVICIOS PARA PROYECTOS DE LAS NACIONES UNIDAS EN LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY - Aprobación. Mensaje y proyecto de ley del Poder Ejecutivo (Distribuido N° 1217/2011).

- CARPETA N° 743/2011. ACUERDO MARCO DE ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA ENTRE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY Y LA REPÚBLICA DEL PERÚ - Aprobación. Proyecto de ley aprobado por la Cámara de Representantes (Distribuido N° 1191/2011).

- CARPETA N° 744/2011. ACUERDO ENTRE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY Y LA REPÚBLICA DE CHILE SOBRE NACIONALES RESIDENTES EN EL EXTERIOR - Aprobación. Proyecto de ley aprobado por la Cámara de Representantes (Distribuido N° 1192/2011).

- CARPETA N° 763/2011. CONVENIO DE COOPERACIÓN EN ACTIVIDADES ANTÁRTICAS ENTRE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY Y LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA - Aprobación. Proyecto de ley aprobado por la Cámara de Representantes (Distribuido N° 1218/2011).

- CARPETA N° 765/2011. CONVENIO ENTRE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY Y LA REPÚBLICA DEL ECUADOR PARA EVITAR LA DOBLE IMPOSICIÓN EN MATERIA DE IMPUESTOS SOBRE LA RENTA Y SOBRE EL PATRIMONIO Y PREVENIR LA EVASIÓN FISCAL Y SU PROTOCOLO - Aprobación. Proyecto de ley aprobado por la Cámara de Representantes (Distribuido N° 1220/2011).

- CARPETA N° 764/2011. CONVENIO ENTRE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY Y EL PRINCIPADO DE LIECHTENSTEIN PARA EVITAR LA DOBLE IMPOSICIÓN EN MATERIA DE IMPUESTOS SOBRE LA RENTA Y SOBRE EL PATRIMONIO Y SU PROTOCOLO - Aprobación. Proyecto de ley aprobado por la Cámara de Representantes (Distribuido N°1219/2011).

ASUNTOS TRATADOS:

- Carpeta N° 663/2011. ACUERDO DE COOPERACION EN EL ÁMBITO DE LA DEFENSA ENTRE LOS MINISTERIOS DE DEFENSA DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY Y LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY. Aprobación. Proyecto de ley aprobado por la Cámara de Representantes (Distribuido N° 1039/2011).

Se considera y aprueba el proyecto de ley. Se vota: 7 en 7. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Se designa Miembro Informante al señor Senador Gustavo Penadés, quien lo hará en forma escrita.

- Carpeta N° 682/2011. ACUERDO ENTRE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY Y LA ORGANIZACIÓN PARA LA PROHIBICIÓN DE LAS ARMAS QUÍMICAS SOBRE PRIVILEGIOS E INMUNIDADES DE LA OPAQ. Aprobación. Proyecto de ley aprobado por la Cámara de Representantes (Distribuido N°1062/2011).

Se considera y aprueba el proyecto de ley. Se vota: 7 en 7. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Se designa Miembro Informante al señor Senador Gustavo Penadés, quien lo hará en forma escrita.

- Carpeta N° 685/2011. ACUERDO SOBRE TRASLADO DE PERSONAS CONDENADAS ENTRE LOS ESTADOS PARTES DEL MERCOSUR CON LA REPÚBLICA DE BOLIVIA Y LA REPÚBLICA DE CHILE. Aprobación. Proyecto de ley aprobado por la Cámara de Representantes (Distribuido N° 1064/2011).

Se considera y aprueba el proyecto de ley. Se vota: 7 en 7. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Se designa Miembro Informante al señor Senador Gustavo Penadés, quien lo hará en forma escrita.

- Carpeta N° 707/2011. ACUERDO MARCO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA FEDERATIVA DE BRASIL PARA INTERCAMBIO DE INFORMACIONES Y COOPERACIÓN EN SEGURIDAD PÚBLICA. Aprobación. Mensaje y proyecto de ley del Poder Ejecutivo (Distribuido N° 1115/2011).

Se considera y aprueba el proyecto de ley. Se vota: 7 en 7. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Se designa Miembro Informante al señor Senador Gustavo Penadés, quien lo hará en forma escrita.

- Carpeta N° 754/2011. Mensaje del Poder Ejecutivo solicitando acuerdo para acreditar al licenciado Aníbal Cabral Segalerba como Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de la República ante el Gobierno de la Federación de Rusia (Distribuido N° 1207/2011).

Se considera y concede el acuerdo solicitado. Se vota: 7 en 7. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Se designa Miembro Informante al señor Senador Enrique Rubio, quien lo hará en forma verbal.

El señor Senador Luis Alberto Lacalle Herrera

anuncia que es voluntad de los representantes del Partido Nacional en la Comisión Permanente solicitar la presencia del señor Ministro de Relaciones Exteriores, doctor Luis Almagro Lemes, a fin de que informe sobre los últimos acontecimientos ocurridos en el ámbito del Mercosur.

A la hora quince y veinte minutos se levanta la sesión.

Para constancia se labra la presente acta que, una vez aprobada, firman el señor Presidente y el señor Secretario de la Comisión.

Enrique Rubio, Presidente; **Vladimir De Bellis Martínez**, Secretario."

SEÑOR PRESIDENTE.- En consideración.

Tiene la palabra el Miembro Informante, señor Senador Rubio.

SEÑOR RUBIO.- Señor Presidente: tal como fue informado en la Comisión, el Embajador Cancela se comunicó con nosotros a efectos de plantearnos esta solicitud de venia relacionada con la designación del licenciado Aníbal Cabral Segalerba, que está trabajando con él, que es Ministro de la Misión de Uruguay ante la Unión Europea y de la Embajada ante el Reino de Bélgica y Luxemburgo. Además, se nos planteó la dificultad del futuro Embajador para poder concurrir a la Comisión de Asuntos Internacionales a fin de hacer su presentación sobre el proyecto. En virtud de ello y habida cuenta de que suplirá al doctor Cancela durante todo el tiempo que este se tome como descanso, acordamos que enviaría un memo con las principales directivas acerca de la orientación de su trabajo.

Del importante currículum de formación en relaciones internacionales, se desprende que el licenciado Aníbal Cabral trabajó durante varios años en la Embajada en Rusia. Es un conocedor de la situación de ese país, con el cual Uruguay mantiene tan importantes vínculos comerciales. En el proyecto de trabajo que se distribuyó en la Comisión y que fue repartido entre los señores Senadores se determina cuáles serían los lineamientos en materia de promoción del comercio, de intercambio cultural y tecnológico, así como de otros aspectos de concurrencia del Gobierno y de distintas Misiones que permitan estrechar los lazos con Rusia como país. A su vez, se destaca la proyección que esto tiene en la medida en que hay un desarrollo y una gravitación muy importantes de este país en el escenario internacional.

En el currículum que se ha distribuido, los señores Senadores pueden advertir que está expuesta su formación, su experiencia profesional, así como el desempeño en distintas tareas en materia internacional.

En el año 1989 ingresó al Servicio Exterior por concurso de oposición y méritos; entre 1994 y 1999 se desempeñó como Encargado de la Sección Consular en la Embajada de Uruguay en la Federación de Rusia; luego fue Coordinador Nacional del Comité de Cooperación Técnica del Mercosur en la Dirección General para Asuntos de Integración y Mercosur; posteriormente fue ascendido a Primer Secretario, más adelante a Jefe de la Sección Consular, en el año 2006 a Consejero y después a Jefe del Departamento Económico Comercial de la Embajada de Uruguay en Brasil. Con posterioridad fue ascendido a Director de Mercosur, donde se ocupó de la Dirección General de Integración y Mercosur y fue Coordinador de la Delegación Nacional en la Comisión de Comercio del Mercosur y de la Delegación del Ministerio de Relaciones Exteriores en el Instituto Nacional de la Leche, participando en su fundación. Desde el año 2009 viene desempeñando el cargo de Ministro de Misión de Uruguay ante la Unión Europea y de la Embajada ante el Reino de Bélgica y Luxemburgo.

El licenciado Aníbal Cabral Segalerba tiene una formación complementaria: estudios de posgrado y en idiomas, que son necesarios para manejarse en este tipo de Misiones.

A juicio del Poder Ejecutivo, entonces, reúne los requisitos para ser designado en esta Misión por lo que, con el acuerdo de la Comisión de Asuntos Internacionales, proponemos al Cuerpo que dé su consentimiento a esta venia de designación.

Por último, debo informar que también hemos acordado que ni bien transcurran algunos meses el licenciado Cabral concurra a la Comisión a los efectos de exponer en forma más exhaustiva los lineamientos de trabajo a desarrollar en la Federación de Rusia.

Gracias, señor Presidente.

SEÑOR LACALLE HERRERA.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR LACALLE HERRERA.- Señor Presidente: como efectivamente ha relatado el señor Presidente de la Comisión, en ese ámbito recibimos un muy completo documento que, diría, alcanza como una interesante proyección de trabajo diplomático a cumplir en la Federación de Rusia, país que va a ir adquiriendo más importancia en la medida en que indudablemente ese entorno geopolítico se va a constituir en un centro de poder muy grande. No olvidemos que el Primer Ministro de la Federación de Rusia, Vladimir Putin, futuro Presidente de ese país -al menos esto parece bastante probable-, esto es, de

las antiguas repúblicas soviéticas, muy ricas hoy día en petróleo y gas, ubicadas en uno de los corredores de la historia de la humanidad en el sentido Oriente-Occidente, pero también Norte-Sur, pretende convertirse en un hombre de enorme trascendencia en el escenario mundial.

Nuestro país -como también se ha dicho- hace importantes negocios, fundamentalmente de carne, con la Federación de Rusia y, por tanto, los aspectos comerciales seguramente van a ser cubiertos por el licenciado Cabral en forma muy eficaz. Pero no debemos descartar la posibilidad de que Rusia -en particular, Moscú-, así como toda esa zona, se conviertan en un jugador o actor de principal nivel en todo lo que tenga que ver con las luchas que nos esperan en el futuro, que fundamentalmente tendrán que ver con el tema de la energía. Allí se está gestando un centro de poder muy grande; en esa zona seguramente habrá más gasoductos y oleoductos como los que unen las repúblicas centrales de Asia con Europa, sobre algunas de las cuales Rusia ejerce su dominio. Pero otros se han construido evadiendo el territorio de esa Federación para evitar lo que ocurrió hace tres inviernos: la clausura de los suministros a Europa en plena temporada invernal. Creemos que los conflictos del futuro no van a ser solamente los de carácter asimétrico en materia bélica, sino que los conflictos del futuro van a ser por el agua y la energía y van a tener resultados y consecuencias que podrán sentirse aquí, casi exactamente del otro lado de la Tierra.

En síntesis, me parece que la venia para designar al licenciado Aníbal Cabral Segalerba como Embajador debe ser votada. Reitero que su trabajo fue muy bueno y alcanzaría para justificar su aprobación, sin perjuicio de que creo que sería oportuno conversar con él.

Destaco que la Cancillería acierta en este tipo de nombramientos; acierta al nombrar gente profesional; acierta al nombrar personas que hablan los idiomas de los lugares de destino. No es fácil encontrar a alguien que hable ruso pero, tal como consta en el currículum y por la labor ya cumplida por este funcionario en la Federación de Rusia, sabemos que el licenciado Cabral lo habla. También habla inglés, francés y portugués. Quiere decir que se trata de un profesional recibido en las academias correspondientes. Asimismo, ha continuado asistiendo a cursos de perfeccionamiento, y eso demuestra su deseo de superación. Ahora bien, todo esto contrasta con casi veinte Jefaturas de Misión que hoy son desempeñadas legalmente pero que están en manos de gente que no está preparada para el cargo, lo que creo es inconveniente. Las designaciones con un carácter de interés o de confianza política tienen que ser cuatro o cinco a efectos de que el Poder Ejecutivo -como es natural- cuente con gente de su confianza, pero no se debe caer en el exceso que se ha vivido en la Cancillería en este aspecto.

Si bien no tenemos el gusto de conocer a este diplomático, doblemente damos nuestro respaldo porque nos satisface tanto lo que sabemos en cuanto a la persona a designar como en cuanto a la actitud de la Cancillería, que ojalá continúe. La política exterior es importante para todos los países, pero para uno chico como el nuestro lo es mucho más.

Gracias, señor Presidente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Léase el artículo único.

(Se lee:)

SEÑOR SECRETARIO (Hugo Rodríguez Filippini).- "Artículo único.- Concédese al Poder Ejecutivo el acuerdo solicitado para acreditar en calidad de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de la República ante el Gobierno de la Federación de Rusia al señor licenciado Aníbal Cabral Segalerba."

SEÑOR PRESIDENTE.- En consideración.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

-24 en 25. **Afirmativa**.

SEÑOR PENADÉS.- Solicito que se rectifique la votación.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a rectificar la votación.

(Se vota:)

-25 en 25. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

Ha quedado concedida la venia al Poder Ejecutivo para designar al licenciado Aníbal Cabral Segalerba como Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de la República ante el Gobierno de la Federación de Rusia.

15) INTERRUPCIÓN VOLUNTARIA DEL EMBARAZO

SEÑOR PRESIDENTE.- El Senado ingresa a la consideración del octavo punto del Orden del Día: "Proyecto de ley por el que se establecen normas relacionadas con la interrupción voluntaria del embarazo (Carp. Nº 567/2011- Rep. Nº 476 /2011 - Anexo I)".

(Antecedentes:)

"Carp. Nº 567/2011
Rep. Nº 476/2011

CÁMARA DE SENADORES

Comisión de Salud Pública

Proyecto de Ley Sustitutivo
De la interrupción voluntaria del embarazo

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1º. (Interrupción voluntaria del embarazo).- Toda mujer mayor de edad tiene derecho a decidir la interrupción voluntaria de su embarazo durante las primeras doce semanas del proceso gestacional.

Artículo 2º. (Violación).- Si el embarazo fuera producto de una violación con denuncia judicial no se aplicará el plazo establecido en el artículo anterior.

Artículo 3º. (Accesibilidad).- Las mujeres a que refiere el artículo precedente tienen derecho a acceder a la interrupción voluntaria de su embarazo en los servicios de los prestadores del Sistema Nacional Integrado de Salud, de acuerdo con el procedimiento que se indique, en los términos que establece la presente ley.

Artículo 4º. (Condiciones).- Previo a la interrrupción del embarazo se requerirá el libre consentimiento informado de la mujer, el que se adjuntará a su Historia Clínica, de acuerdo con lo previsto en el artículo 11 y literal D del artículo 18 de la Ley N° 18.335, de 15 de agosto de 2008.

Artículo 5º. (Excepciones).- Fuera del plazo establecido en el artículo 1° de la presente ley, la mujer podrá decidir la interrupción de su embarazo en los siguientes casos:

a) si estuviera en riesgo la salud o vida de la mujer;

b) si existieran malformaciones fetales graves, incompatibles con la vida extrauterina.

Artículo 6°. (Consentimiento de menores de edad).- En caso que la interrupción del embarazo sea solicitada por una mujer menor de edad, dentro del término establecido en el artículo 1° de la presente ley se requerirá el consentimiento de sus representantes legales o, en su defecto de quien ejerza su guarda jurídica o tenencia ratificada judicialmente.

En caso de no comparecencia, inexistencia o discrepancia de las personas referidas en el párrafo anterior, o que estas formulen su oposición a la interrupción del embarazo, la Dirección del servicio de asistencia médica o en su defecto el médico tratante, pondrá en conocimiento del Juez competente los antecedentes del caso en forma inmediata. Este dentro del plazo de tres (3) días hábiles, convocará a la menor y al Ministerio Público, a efectos de oírla y recabar su consentimiento para la interrupción del embarazo, conforme a lo previsto en el artículo 8° del Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley N° 17.823, de 7 de setiembre de 2004).

Cumplida la audiencia, el Juez deberá adoptar resolución dentro del plazo de tres (3) días hábiles, considerando como elemento primordial la satisfacción del interés superior de la menor en el pleno goce de sus derechos y garantías consagrados en la Convención Internacional de los Derechos del Nino.

El mismo procedimiento será aplicable en caso que mediare oposición de la menor, a que las personas referidas en los incisos anteriores tengan conocimiento de la situación de gravidez en que se encuentra.

Los plazos referidos en la presente disposición no serán de aplicación en caso de que el cumplimiento de los mismos torne inviable la interrupción del embarazo dentro del plazo establecido en el artículo 1° de la presente ley en cuyo caso el Juez deberá actuar en forma inmediata.

Son Jueces competentes para entender en las causas que se sustancien por la aplicación del presente artículo, los Jueces Letrados de Primera Instancia de Familia en Montevideo y los Jueces Letrados de Primera Instancia en el interior del país.

Artículo 7º. (Consentimiento de mujeres declaradas incapaces).- Si se tratara de una mujer declarada incapaz judicialmente, se requerirá el consentimiento informado de su curador y venia judicial del Juez competente, que evaluará la conveniencia del otorgamiento de la misma, respetando siempre el derecho de la persona a procrear si el motivo de su incapacidad no le impidiere tener descendencia.

Artículo 8º. (Derecho a un trato digno).- Toda mujer que consulte por una eventual interrupción de su embarazo, deberá recibir un trato digno, de acuerdo a lo previsto en los literales A y B del artículo 17 de la Ley N° 18.335, de 15 de agosto de 2008.

Artículo 9°. (Alcance).- Solo podrán ampararse en las disposiciones contenidas en esta ley, las habitantes de la República que acrediten fehacientemente su residencia habitual en su territorio durante un período no inferior a veinticuatro (24) semanas.

CAPÍTULO II

De los servicios de asistencia médica, públicos y privados

Artículo 10. (Obligación de los servicios).- Las instituciones del Sistema Nacional Integrado de Salud -en forma directa o mediante las contrataciones de servicios pertinentes- deberán a través de los equipos de salud que las componen, asegurar el derecho de la mujer a interrumpir el embarazo en los términos previstos por la presente ley.

Dicha interrupción se realizará de acuerdo a la decisión de la paciente y tomando en cuenta la mejor evidencia científica disponible al momento de llevarla a cabo, de acuerdo a Guías Clínicas que el Ministerio de Salud Pública emitirá regularmente.

Artículo 11. (Garantía).- Las instituciones previstas en el presente capítulo, garantizarán a sus usuarias el acceso oportuno a la interrupción voluntaria del embarazo en las condiciones establecidas en la presente ley.

Artículo 12. (Obligación de informar).- Los servicios comprendidos en la presente ley deberán garantizar a sus usuarias la información sobre medidas de anticoncepción establecidas en el marco de la Ley Nº 18.426, de 1° de diciembre de 2008 y brindarles información integral y apoyo respecto a sus derechos y a la interrupción voluntaria del embarazo, antes, durante y después que esta haya adoptado una decisión.

Artículo 13. (Confidencialidad e información).- La identidad de la mujer que interrumpiera su embarazo al amparo de la presente ley deberá ser mantenida en total reserva.

Artículo 14. (Objeción de Conciencia).- El personal de salud tiene derecho a negarse, de acuerdo con su conciencia, a brindar los servicios conexos a la interrupción voluntaria del embarazo establecidos en la presente ley. La objeción de conciencia no podrá dar lugar a ninguna sanción o discriminación.

CAPÍTULO III

Disposiciones finales

Artículo 15. (Excepcionalidad).- Créase un Comité Clínico sobre Interrupción Voluntaria del Embarazo de carácter multidisciplinario en el ámbito del Ministerio de Salud Pública.

El Comité será una instancia técnica preceptiva para lo cual tendrá en cuenta la mejor evidencia científica.

Los reclamos que surjan en relación a la aplicación de las disposiciones técnicas de la presente ley, entre otros, edad gestacional, gravedad de malformaciones, serán resueltos por el referido Comité sin derecho a apelación.

Artículo 16. (Sustituciones).- Sustitúyense los artículos 325 y 325 bis del Código Penal, por los siguientes:

"**ARTÍCULO 325. (Aborto fuera de plazo y circunstancias)**.- La mujer que causare su aborto o lo consintiera por fuera de los plazos y circunstancias establecidos en los artículos 1° y 5° de la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo será sancionada con penas alternativas a la privación de libertad."

"**ARTÍCULO 325 Bis. (Del aborto efectuado con la colaboración de un tercero, con el consentimiento de la mujer)**.- El que colabore en el aborto de una mujer con su consentimiento, con actos de participación principal o secundaria fuera de los plazos y circunstancias establecidos en los artículos 1° y 5° de la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo, será castigado con seis a veinticuatro meses de prisión."

Artículo 17. (Derogaciones).- Derógase el artículo 328 del Código Penal y demás disposiciones que se opongan a la presente ley.

Sala de la Comisión, a 20 de diciembre de 2011.

Mónica Xavier, Miembro Informante; **Ernesto Agazzi, Luis J. Gallo Imperiale, Carlos Moreira,** Discorde; **Constanza Moreira, Alfredo Solari,** Discorde.

Informe en mayoría

Al Senado:

El proyecto que estamos proponiendo para la consideración del Senado fue presentado en este período el 28 de mayo de 2011, fecha en que se conmemora cada año el Día de Acción Internacional por la Salud de la Mujer. El mismo recoge el propósito de las múltiples iniciativas que desde el año 1934 se han promovido con relación a la Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE). La intención es obtener un nuevo consenso que

se plasme en una norma legal y que recoja en particular los acuerdos alcanzados en la anterior Legislatura.

En la exposición de motivos del proyecto que estamos considerando, repasábamos las fechas en que fueron presentadas iniciativas referentes a esta temática, durante el siglo pasado y este: 1985, 1991, 1993, 1998, 2002, 2006, y el que hoy estamos informando.

La actual Ley Nº 9.763, ha sido uno de los más grandes fracasos legislativos; prácticamente no se ha aplicado y no cumplió el objeto para el que fue votada: disminuir la cantidad de abortos. Esta ley mantiene múltiples formas de discriminación, una de ellas es la disparidad entre los hombres y las mujeres con relación a la igualdad de derechos para decidir, el hombre siempre ha tenido derecho a decidir; entre las mujeres que pueden acceder a métodos y procedimientos con relativa seguridad y las que no.

La Dra. Mariana Blengio en la Comisión de Salud Pública plantea la necesidad de una "armonización normativa, aspecto fundamental tanto en este tema como en todos los que refieren a los derechos humanos", partiendo de una concepción de armonización de derechos y de la negación de su carácter absoluto.

Por un lado se deben armonizar la Constitución de la República y todas las normas que refieren a los derechos humanos y sus garantías; por otro lado, a los tratados de derechos humanos, dentro de los cuales se deben diferenciar los que están dentro del ámbito de la OEA y los que están en el de la ONU. Los primeros son: la Convención Americana, art. 4 derecho a la vida; el Protocolo de San Salvador (Ley N° 16.519 de 22 de julio de 1994), que, en primer lugar, refiere al principio de no discriminación y, en segundo término, en su artículo 15 refiere a la atención y ayuda a la madre antes y durante un lapso razonable después del parto; y por último, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Ley N° 16.735 de 5 de enero de 1996).

Por otra parte, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación de la Mujer (CEDAW-Ley N° 15.164 de 4 de agosto de 1981); la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la Convención de los Derechos del Niño. Todas estas Convenciones hacen a la cuestión y tienen que ser analizadas para armonizar las normativas.

Asimismo se deben tener en cuenta: el Código Penal; la Ley N° 18.426 sobre derechos sexuales y reproductivos; la Ley N° 18.335 sobre pacientes y usuarios, su Decreto reglamentario N° 274/10; el Código de la Niñez y de la Adolescencia, la Ley N° 18.331 de datos personales y la Ley N° 18.381 de acceso a la información pública; la Ley N° 17.514 de violencia doméstica y la Ley N° 18.473 de Testamento Vital.

La presente ley complementa la N° 18.426 (Defensa del Derecho a la Salud Sexual y Reproductiva); le reconoce a la mujer el derecho a la IVE durante la primeras 12 semanas del proceso gestacional (plazo máximo establecido por la mayoría de las legislaciones en el mundo por razones médicas).

Con la aprobación de la Ley N° 18.426 se pone en marcha un proceso de autonomía de respeto de los derechos sexuales y reproductivos con la obligación de todos los médicos/as y centros de salud de informar sobre los métodos seguros de interrupción del embarazo, aunque hoy no pueden practicarlo, sí deben atender a quienes lleguen con complicaciones por un aborto.

En el proyecto que estamos informando, reafirmamos los objetivos en cuanto al derecho de acceder a información no solo desde el punto de vista médico, sino respecto de la integralidad de la situación que vive la mujer, contemplando los aspectos económicos, sociales y los servicios disponibles.

El proyecto de ley, consta de tres capítulos y 17 artículos.

El **Capítulo primero** - Disposiciones Generales establece que toda mujer mayor de edad tiene derecho a decidir la interrupción voluntaria de su embarazo, durante las primeras doce semanas (art. 1°). Este plazo no se aplicará si el embarazo es fruto de una violación (art. 2°).

Se establece que dichas mujeres tienen derecho a acceder a la IVE en los servicios de los prestadores del Sistema Nacional Integrado de Salud, de acuerdo con el procedimiento que se indique (art. 3°).

Se establecen las condiciones para consentir la interrupción voluntaria del embarazo en mujeres mayores, menores de edad e incapaces (arts. 4°, 6° y 7°).

Se establecen las excepciones, por las cuales la mujer podrá decidir la interrupción de su embarazo fuera del plazo de 12 semanas (art. 5°).

La mujer que consulte por la interrupción de su embarazo deberá recibir un trato digno, de acuerdo a la Ley de Derecho de los Pacientes y Usuarios de los Servicios de Salud (N° 18.335) (art. 8°).

Solo se aplicará esta norma para las habitantes de la República que acrediten fehacientemente su resi-

dencia habitual en su territorio durante un período no inferior a 24 semanas (art. 9°).

El **Capítulo segundo** - De los servicios de asistencia médica, públicos y privados. Los servicios deberán -en forma directa o indirecta- asegurar el derecho de la mujer a interrumpir el embarazo, tomando en cuenta la mejor evidencia científica disponible y garantizando el acceso oportuno (arts. 10 y 11). La información a las usuarias sobre medidas de anticoncepción establecidas en el marco de la Ley N° 18.426, de 1° de diciembre de 2008 deberá garantizarse, así como la información integral y apoyo respecto a sus derechos y a la interrupción voluntaria del embarazo, antes, durante y después que esta haya adoptado una decisión (art.12).

La identidad de la mujer que interrumpiera su embarazo al amparo de la ley deberá ser mantenida en total reserva (art. 13).

Establece el derecho a la objeción de conciencia de los profesionales de la salud, sin que ello dé lugar a ningún tipo de sanción o discriminación (art. 14).

En el **Capítulo tercero** - Disposiciones finales- se crea un Comité Clínico sobre Interrupción Voluntaria del Embarazo de carácter multidisciplinario en el ámbito del Ministerio de Salud Pública, que será una instancia técnica preceptiva para lo cual tendrá en cuenta la mejor evidencia científica (art. 15).

El artículo 16 sustituye los artículos 325 y 325 bis del Código Penal. Estableciendo que la mujer que causare su aborto o lo consintiera por fuera de los plazos y circunstancias establecidos en la presente ley será sancionada con penas alternativas a la privación de libertad. La idea es no alejar a la mujer del hogar y desarrollar una tarea educativa (art. 325 del Código Penal). El que colabore en el aborto de una mujer con su consentimiento, con actos de participación principal o secundaria fuera de los plazos y circunstancias establecidos en la ley será castigado con seis a veinticuatro meses de prisión (art. 325 bis).

Finalmente el último art.17, deroga el art. 328 del Código Penal y demás disposiciones que se opongan a la presente ley.

Sala de la Comisión, a 20 de diciembre de 2011.

Mónica Xavier, Miembro Informante; **Ernesto Agazzi, Luis J. Gallo Imperiale, Constanza Moreira.**

Proyecto de Ley

De la interrupción voluntaria del embarazo

CAPÍTULO I

Disposiciones

Artículo 1°. (Derecho de la mujer) Toda mujer mayor de edad tiene derecho a decidir la interrupción voluntaria de su embarazo durante las primeras doce semanas del proceso gestacional.

No se aplicará dicho plazo si el embarazo fuera producto de una violación, acreditada con denuncia judicial e intervención de médico forense.

Artículo 2°. (Accesibilidad) Las mujeres a que refiere el artículo precedente tienen derecho a acceder a la interrupción voluntaria de su embarazo en los servicios del Sistema Nacional Integrado de Salud, en las condiciones que determina la presente ley.

Artículo 3°. (Condiciones) Previo a la interrupción del embarazo se requerirá el libre consentimiento informado de la mujer, expresado por escrito, el que se adjuntará a su Historia Clínica, de acuerdo a lo previsto en el art. 11 y el art. 18, literal D de la Ley N° 18.335 de 26 de agosto de 2008.

Artículo 4°. (Restricciones) Fuera del plazo establecido en el art. 2° la mujer podrá decidir la interrupción de su embarazo en los siguientes casos:

a) Si estuviera en riesgo la salud o vida de la mujer.

b) Si existieran malformaciones fetales graves, incompatibles con la vida extrauterina.

Artículo 5°. (Consentimiento de menores de edad) En caso que la interrupción del embarazo sea solicitada por una mujer menor de edad no emancipada, se requerirá el consentimiento de por lo menos uno de sus representantes legales o, en su ausencia o inexistencia, quien ejerza su custodia legal. Para el caso en el que se haya producido la ausencia o inexistencia de los representantes legales, o exista un notorio desinterés de los mismos en la mujer menor de edad, o no exista persona que ejerza su custodia legal, la autorización se otorgará mediante venia del Juez competente.

De no existir riesgo grave para la salud de la niña o la adolescente gestante y de no tener el acuerdo de sus representantes legales en cuanto al tratamiento a seguir, el profesional deberá solicitar la autorización del Juez competente, quien a tales efectos recabará la opinión de la niña o adolescente, siempre que ello fuera posible.

En todos los casos la menor deberá ser oída frente a cualquier otro interés, de acuerdo a lo previsto en

el artículo 8° del Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley N° 17.823), y se considerará primordial la satisfacción de su interés superior en el pleno goce sus derechos y garantías consagradas en la Convención Internacional de los Derechos del Niño.

Cuando intervenga el Juez competente, el mismo deberá expedirse en un plazo acorde con la viabilidad de la interrupción del embarazo.

Artículo 6°. (Consentimiento de mujeres declaradas incapaces) Si se tratara de una mujer declarada incapaz judicialmente se requerirá el consentimiento informado de su curador y venia judicial del Juez competente, que evaluará la conveniencia del otorgamiento de la misma, respetando siempre el derecho de la persona discapacitada a procrear si el motivo de su incapacidad no le impidiere tener descendencia.

Artículo 7°. (Derecho a un trato digno) Toda mujer que consulte por una eventual interrupción de su embarazo, deberá recibir un trato digno, de acuerdo a lo previsto en el artículo 17 literales A y B de la Ley N° 18.335, de 26 de agosto de 2008.

Artículo 8°. (Alcance) Solo podrán amparase en las disposiciones contenidas en esta ley las habitantes de la República que acrediten fehacientemente su residencia habitual en su territorio durante un período no inferior a 42 semanas.

CAPÍTULO II

De los servicios de asistencia médica públicos y privados

Artículo 9°. (Obligación de los servicios) Todos los servicios de asistencia médica, tanto públicos como privados habilitados por el Ministerio de Salud Pública tendrán la obligación de realizar la interrupción voluntaria del embarazo a las usuarias que lo requieran en las hipótesis previstas en esta ley, ya fuera en forma directa o indirecta mediante las contrataciones de servicios pertinentes. Ante la eventualidad de que algún integrante del personal médico o de salud se excusara por razones fundadas de participar en dicho procedimiento, las instituciones médicas deberán asegurar el concurso del personal calificado, para garantizar el cumplimiento de lo expresado en el párrafo anterior.

Quienes soliciten ser excusados de participar en dicho acto médico, bajo ninguna circunstancia podrán ser objeto de sanciones o actos que afecten su desempeño laboral.

Artículo 10º. (Garantía) Las instituciones, previstas en el presente capítulo, garantizarán a sus usuarias el acceso gratuito y permanente a la interrupción voluntaria del embarazo en las condiciones establecidas en la presente ley.

Artículo 11º. (Obligación de informar). Los servicios comprendidos en la presente ley deberán garantizar a sus usuarias la información sobre medidas de anticoncepción establecidas en el marco de la Ley N° 18.426, del 10 de diciembre de 2008, y brindarles información integral y apoyo respecto a sus derechos, y a la interrupción voluntaria del embarazo, antes, durante y después que esta haya adoptado una decisión.

Artículo 12º. (Confidencialidad) Los servicios comprendidos en la presente ley deberán mantener la confidencialidad dando cuenta de la interrupción voluntaria del embarazo, sin revelación de la identidad de la mujer, al sistema estadístico del Ministerio de Salud Pública de acuerdo a lo previsto por el Art. 21 de la Ley 18.335, de 26 de agosto de 2008.

CAPÍTULO III

De los derechos y deberes de los trabajadores de la salud

Artículo 13º. (Profesionales Intervinientes) Todos los servicios comprendidos en la presente ley tendrán la obligación de realizar la interrupción voluntaria del embarazo a las usuarias por un médico ginecotocólogo en las hipótesis previstas. La excepción será el caso de salvar la vida de la mujer, donde no se requerirá otra condición que la de título médico.

CAPÍTULO IV

Disposiciones finales

Artículo 14º. (**Excepcionalidad**) Las hipótesis no comprendidas en la presente ley -dentro de un margen que determinará de acuerdo a la mejor evidencia científica la reglamentación- deberán ser consultadas en la respectiva comisión que lleve este tema dentro del Ministerio de Salud Pública.

Artículo 15º. (Derogaciones) Deróganse los artículos 325, 325 bis y 328 del Código Penal y demás disposiciones que se opongan a la presente ley, quedando como artículo 325, el actual texto 325 tercero:

Artículo 325. (Aborto sin consentimiento de la mujer) El que causare el aborto de una mujer, sin su consentimiento, será castigado con dos a ocho años de penitenciaria.

Exposición de Motivos

Proyecto de Ley

De la Interrupción Voluntaria del Embarazo

Múltiples han sido los intentos sociales y legislativos, durante el siglo pasado y este, en pos de la despenalización de la Interrupción Voluntaria del Embarazo o (IVE) a través de iniciativas y proyectos desde el año 1934, y que posteriormente continuaron en los años 1978-1979, 1985, 1991, 1993, 1998 y 2002.

El objetivo, en el marco de esta Legislatura, es obtener un consenso que se plasme en una norma legal que supere la situación que nos impone la ley que rige desde 1938 y que, a todas luces, no ha servido para el fin para el que fue votada, que era desestimular la práctica del aborto y que por el contrario ha traído consecuencias graves.

La Ley de 1938 se caracteriza por ser ineficaz, injusta y discriminatoria.

Es ineficaz porque no ha hecho que la práctica del aborto disminuya y constituye una gran violencia contra las mujeres. Las disposiciones que fueron incorporadas al Código Penal en 1938 por la Ley N° 9.763 han sido uno de los más grandes fracasos legislativos; prácticamente no se han ap1icado. Es que la ley ha criminalizado una conducta que la sociedad mayoritariamente no considera delictiva. El actual Código Penal dispone penas pero el índice de personas procesadas ha sido insignificante.

Es injusta porque no considera a las mujeres en el ejercicio pleno del derecho a la salud y a decidir autónomamente; entendiendo por salud, no la ausencia de enfermedad, sino el estado de bienestar bio-psico-social. La protección del derecho a la salud exige la promoción de la igualdad de género que reconozca la atención especial que requieren las situaciones que afectan exclusivamente a la mujer como es el caso de la interrupción voluntaria del embarazo (IVE). Las consecuencias que pueden derivarse a partir de un embarazo afectan la vida, la salud y el bienestar de la mujer, por lo que su elección prevalece por sobre las opiniones de otras personas. Los estándares de bienestar son individuales y es la mujer la que reconce cuáles son los suyos; cuando hablamos de "riesgos para la salud de la mujer" esta debe tener el derecho a la IVE como una medida para proteger su interés en preservar su salud y su bienestar. Hablar de "atenuantes" o "eximentes" desde el punto de vista penal deja a la mujer desprovista de sus derechos y paralizada en el lugar de "estar cometiendo un delito" (artículo 328 del Código Penal). La autonomía en sus decisiones, en cambio, es ejercida efectivamente por la mujer cuando puede ejecutar libremente las decisiones que adopta.

Es discriminatoria porque expone a las mujeres a una discriminación continua y permanente: quien tiene los recursos económicos alcanza más fácil y rápidamente la realización de la IVE; sin embargo perpetúa, y no las exime, de realizarlo en condiciones inseguras.

La Convención de Belém do Pará -Ley Nº 16.735 del 5 de enero de 1996- es una importante herramienta para eliminar situaciones de violencia que afectan particularmente a las mujeres, ya que toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como el privado. ¿Qué mayor violencia, entonces, que estar frente a una situación dolorosa, como lo es la de interrumpir un embarazo, y estar cometiendo un delito como lo establece la actual Ley de 1938?. Las mujeres -deben ejercer sus derechos, deben tener libertad; libertad que se obtiene con información y educación, para decidir cuándo, cómo, con qué frecuencia y con qué intervalo tener sus hijos.

Esta Ley de 1938 mantiene otra forma de discriminación: la disparidad entre los hombres y las mujeres con relación a la igualdad de derechos para decidir sobre su propio proyecto de vida.

Sin duda, entendemos que una ley como la que penalizó el aborto en 1938 debe ser derogada y por ello es que hoy estamos planteando este proyecto de ley.

La imposibilidad de haber levantado el veto parcial interpuesto a la ley de Defensa del Derecho a la Salud Sexual y Reproductiva (N° 18.426) -marco de integralidad para políticas públicas- ha dejado pendiente el tema de la IVE. Una ley como la que proponemos la complementa, reconociendo a la mujer el derecho a la IVE durante las primeras 12 semanas del proceso gestacional (plazo máximo establecido por la mayoría de las legislaciones en el mundo por razones médicas). Asimismo le ofrece las garantías -en todos los servicios de asistencia médica, públicos y privados habilitados por el MSP- a la realización de manera gratuita de este acto independientemente de sus condiciones socioeconómicas y culturales (art. 9° y 10º), el trato digno a las mujeres y ser respetuosos de los derechos y de las decisiones tomadas por estas (art. 7º). Esta ley contempla además la información y el apoyo necesario en todos estos momentos (art. 11).

La IVE se concibe como parte del ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de las personas; al reconocer el derecho a decidir sobre su capacidad reproductiva, se reconoce el derecho de la mujer a la autonomía reproductiva, a planear la propia familia, a estar libre de interferencias en la toma de decisiones reproductivas (que refiere en definitiva al derecho a la integridad física, a la intimidad y a la dignidad humana). Con la aprobación de la Ley de Defensa del Derecho a la Salud Sexual y Reproductiva se pone en marcha un proceso de autonomía y de respeto de los derechos sexuales y reproductivos con la obligación de todos los médico/as y centros de salud de informar sobre los métodos seguros de interrupción del embarazo aunque hoy pueden practicarlo, sí deben atender a quienes lleguen con complicaciones por un aborto.

Es por ello que la Ordenanza N° 369/04 del Ministerio de Salud Pública entendemos constituyó una respuesta de los equipos médicos ante cifras alarmantes registradas en 2001.

Y por si faltaran argumentos desde el Derecho se plantea la teoría *(Dra. en Derecho y Ciencias Sociales, Mariana Blengio Valdés) que la Ley de Defensa del Derecho a la Salud Sexual y Reproductiva ha dejado, desde su aprobación, inválida la pena a la mujer que aborta.

Dicha Ley al referir a la obligación de Estado de garantizar el ejercicio pleno de los derechos sexuales y reproductivos de la población, a través de la promoción de políticas nacionales y el diseño de programas que apunten a la mejoría de la calidad de atención sanitaria en estas áreas, si bien no incluye expresamente la despenalización del aborto, asegura y legitima el derecho al asesoramiento para la maternidad segura y proyecta las medidas de protección materna frente al aborto provocado en condiciones de riesgo, derogando su artículo final todas las normas que puedan ser contradictorias con lo dispuesto en ella.

Asimismo la Ley en el artículo 4º establece: "Apoyar a las parejas y personas en el logro de sus metas en materia de sexualidad y reproducción, contribuyendo al ejercicio de derecho a decidir el número de hijos y el momento oportuno de tenerlos" reconociendo así el ejercicio del derecho a decidir sobre el número de hijos, el intervalo entre estos y cuándo tenerlos, debiendo el Estado a través del MSP, dar cumplimiento a este objetivo.

En este proyecto reafirmamos los objetivos en cuanto al derecho de acceder a información no solo desde el punto de vista médico, sino respecto de la integralidad de la situación que vive la mujer, contemplando los aspectos económicos, sociales y los servicios disponibles.

Los avances alcanzados con la Ley de Defensa del Derecho a la Salud Sexual y Reproductiva resultan muy distantes de los artículos del Código Penal relativos al castigo de la mujer que aborta, las previsiones penales resultan contradictorias a la luz de esta norma. Lejos de penar a la mujer en esta situación, se la ayuda y se la protege asegurándole con ello la posibilidad de cuidar su salud integralmente, su vida e integridad física y psíquica.

Desde esta teoría, teniendo en cuenta que la Ley vigente en su artículo final expresa: "Derógase todas las disposiciones que se opongan a lo dispuesto en la presente ley", se podría postular que lo previsto por el Código Penal relativo a1 castigo de la mujer que aborta, ha perdido vigencia desde diciembre de 2008, régimen que el profesor Gros Espiell catalogó como "un texto muy represivo, me atrevería a decir que casi reaccionario". *(Prof. Dr. Gros Espiell en Versión Taquigráfica de la Comisión de Salud Pública y Asistencia Social. Cámara de Representantes, 01/07/2008.)

Necesitamos entonces de una Ley, como la propuesta, que dé todas las garantías a las mujeres a la hora de hacer cumplir sus derechos ya adquiridos. Que incorpore los estándares que han venido siendo incluidos en el correr de las últimas décadas por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos en temas de salud y concretamente al aspecto sexual y reproductivo, tanto en el ámbito universal como regional y que ya se encontraban incorporados en nuestro derecho interno por la vía de la ratificación de las referidas normas (Convención sobre todas las formas de Discriminación contra la Mujer de Naciones Unidas, aprobada por Ley Nº 15.164 de 4 de agosto de 1981, y la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la Violencia contra la Mujer, aprobada por Ley N° 16.735 de 5 de enero de 1996).

La despenalización contempla la posición de todos, reafirmando así la laicidad del Estado consagrada en el art. 5 de la Constitución de la República.

28 de mayo de 2011.

Alberto Couriel, Enrique Rubio, Luis J. Gallo Imperiale, Rafael Michelini, Ernesto Agazzi, Jorge Saravia, Eduardo Lorier, Daniel Martínez, Héctor Tajam, Mónica Xavier, Susana Dalmás, Lucía Topolansky, Constanza Moreira."

Disposiciones Citadas

Ley Nº 9.763, 28 de enero de 1938

ABORTO

SE MODIFICA UN CAPITULO DEL CODIGO PENAL,

DECLARANDOLO DELITO.

Artículo 1º.- Modifícase el capítulo IV, título XII del libro II del Código Penal promulgado por la ley número 9.155, de 4 de Diciembre de 1933, y declárase delito el aborto, cuya sanción se realizará en los términos siguientes :

"Artículo 325. Aborto con consentimiento de la mujer. La mujer que causare su aborto o lo consintiera será castigada con prisión de tres a nueve meses.

Artículo 325 (bis). Del aborto efectuado con la colaboración de un tercero con el consentimiento de la mujer.

El que colabore en el aborto de una mujer con su consentimiento con actos de participación principal o secundaria será castigado con seis a veinticuatro meses de prisión.

Artículo 325 (Ter). Aborto sin consentimiento de la mujer.

El que causare el aborto de una mujer, sin su consentimiento, será castigado con dos a ocho años de penitenciaría.

Artículo 326. Lesión o muerte de la mujer. Si a consecuencia del delito previsto en el artículo 325 (bis), sobreviniere a la mujer una lesión grave o gravísima, la pena será de dos a cinco años de penitenciaría y si ocurre la muerte, la pena será de tres a seis años de penitenciaría.

Si a consecuencia del delito previsto en el artículo 325 (Ter.) sobreviniere a la mujer una lesión grave o gravísima, la pena será de tres a nueve años de penitenciaría y si ocurriese la muerte, la pena será de cuatro a doce años de penitenciaría.

Artículo 328. Causas atenuantes y eximentes.

Inciso 1º. Si el delito se cometiere para salvar el propio honor, el de la esposa o un pariente próximo, la pena será disminuida de un tercio a la mitad, pudiendo el Juez, en el caso de aborto consentido, y atendidas las circunstancias del hecho, eximir totalmente de castigo. El móvil de honor no ampara al miembro de la familia que fuera autor del embarazo.

Inciso 2º. Si el aborto se cometiere sin el consentimiento de la mujer, para eliminar el fruto de la violación, la pena será disminuida de un tercio a la mitad y si se efectuare con su consentimiento será eximido de castigo.

Inciso 3º. Si el aborto se cometiere sin el consentimiento de la mujer, por causas graves de salud, la pena será disminuida de un tercio a la mitad y si se efectuare con su consentimiento o para salvar su vida será eximida de pena.

Inciso 4º En caso de que el aborto se cometiere sin el consentimiento de la mujer por razones de angustia económica el Juez podrá disminuir la pena de un tercio a la mitad y si se efectuare con su consentimiento podrá llegar hasta la exención de la pena.

Inciso 5º Tanto la atenuación como la exención de pena a que se refieren los incisos anteriores regirá sólo en los casos en que el aborto fuese realizado por un médico dentro de los tres primeros meses de la concepción. El plazo de tres meses no rige para el caso previsto en el inciso 3º".

Artículo 2º.- Cuando se denunciare un delito de aborto, los Jueces de Instrucción, procederán en forma sumaria y verbal a la averiguación de los hechos, consignando el resultado en acta. Si de las indagaciones practicadas, llegaran a la conclusión de que no existe prueba o de que el hecho figura entre aquellos que el Juez puede eximir tótalmente de castigo, mandarán clausurar los procedimientos, siendo su resolución inapelable. En los demás casos se continuará el procedimiento, observándose los trámites ordinarios.

Artículo 3º.- El médico que intervenga en un aborto o en sus complicaciones deberá dar cuenta del hecho, dentro de las cuarenta y ocho horas, sin revelación de nombres, al Ministerio de Salud Pública. El Juez no podrá llegar al procesamiento de un médico por razón del delito de aborto sin solicitar, previamente, informe al Ministerio de Salud Pública, quien se expedirá luego de oír al médico referido.

Artículo 4º.- Deróganse las disposiciones que se opongan a la presente ley.

Artículo 5º.- Comuníquese, etc.

Decreto Ley N° 15.164, de 4 de agosto de 1981

Artículo 1.- Apruébase la Convención sobre la Eliminación de Todas las formas de discriminación contra la Mujer, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su XXXIV Período de Sesiones, el 18 de diciembre de 1979.

Ley N° 16.735, de 5 de enero de 1996

Artículo Unico.- Apruébase la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, adoptada el 9 de junio de 1994, en Belém do Pará, República Federativa del Brasil, en el Vigesimocuarto Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos y suscrita por la República Oriental del Uruguay el 30 de junio de 1994.

Código de la Niñez y la Adolescencia

Ley Nº 17.823, de 7 de setiembre de 2004

CAPITULO II - DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES

Artículo 8º.- (Principio general).- Todo niño y adolescente goza de los derechos inherentes a la persona humana. Tales derechos serán ejercidos de acuerdo a la evolución de sus facultades, y en la forma establecida por la Constitución de la República, los instrumentos internacionales, este Código y las leyes especiales. En todo caso tiene derecho a ser oído y obtener respuestas cuando se tomen decisiones que afecten su vida.

Podrá acudir a los Tribunales y ejercer los actos procesales en defensa de sus derechos, siendo preceptiva la asistencia letrada. El Juez ante quien acuda tiene el deber de designarle curador, cuando fuere pertinente, para que lo represente y asista en sus pretensiones.

Los Jueces, bajo su más seria responsabilidad, deberán adoptar las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de lo establecido en los incisos anteriores, debiendo declararse nulas las actuaciones cumplidas en forma contraria a lo aquí dispuesto.

Ley N° 18.335, de 15 de agosto de 2008

CAPITULO III - DE LOS DERECHOS

Artículo 11.- Todo procedimiento de atención médica será acordado entre el paciente o su representante -luego de recibir información adecuada, suficiente y continua- y el profesional de salud. El consentimiento informado del paciente a someterse a procedimientos diagnósticos o terapéuticos estará consignado en la historia clínica en forma expresa. Este puede ser revocado en cualquier momento.

El paciente tiene derecho a negarse a recibir atención médica y a que se le expliquen las consecuencias de la negativa para su salud.

Cuando mediaren razones de urgencia o emergencia, o de notoria fuerza mayor que imposibiliten el acuerdo requerido, o cuando las circunstancias no permitan demora por existir riesgo grave para la salud del paciente, o cuando se esté frente a patologías que impliquen riesgo cierto para la sociedad que integra, se podrán llevar adelante los procedimientos, de todo lo cual se dejará precisa constancia en la historia clínica.

En la atención de enfermos siquiátricos se aplicarán los criterios dispuestos en la Ley N° 9.581, de 8 de agosto de 1936, y las reglamentaciones que en materia de atención a la salud mental dicte el Ministerio de Salud Pública.

CAPITULO IV - DE LOS DERECHOS RELATIVOS A LA DIGNIDAD DE LA PERSONA

Artículo 17.- Todo paciente tiene derecho a un trato respetuoso y digno. Este derecho incluye, entre otros, a:

A) Ser respetado en todas las instancias del proceso de asistencia, en especial recibir un trato cortés y amable, ser conocido por su nombre, recibir una explicación de su situación clara y en tiempo, y ser atendido en los horarios de atención comprometidos.

B) Procurar que en todos los procedimientos de asistencia médica se evite el dolor físico y emocional de la persona cualquiera sea su situación fisiológica o patológica.

C) Estar acompañado por sus seres queridos o representantes de su confesión en todo momento de peligro o proximidad de la muerte, en la medida que esta presencia no interfiera con los derechos de otros pacientes internados y de procedimientos médicos imprescindibles.

D) Morir con dignidad, entendiendo dentro de este concepto el derecho a morir en forma natural, en paz, sin dolor, evitando en todos los casos anticipar la muerte por cualquier medio utilizado con ese fin (eutanasia) o prolongar artificialmente la vida del paciente cuando no existan razonables expectativas de mejoría (futilidad terapéutica), con excepción de lo dispuesto en la Ley Nº 14.005, de 17 de agosto de 1971, y sus modificativas.

E) Negarse a que su patología se utilice con fines docentes cuando ésto conlleve pérdida en su intimidad, molestias físicas, acentuación del dolor o reiteración de procedimientos. En todas las situaciones en que se requiera un paciente con fines docentes tendrá que existir consentimiento. Esta autorización podrá ser retirada en cualquier momento, sin expresión de causa.

F) Que no se practiquen sobre su persona actos médicos contrarios a su integridad física o mental, dirigidos a violar sus derechos como persona humana o que tengan como resultado tal violación.

CAPITULO V - DEL DERECHO AL CONOCIMIENTO DE SU SITUACION DE SALUD

Artículo 18.- Todo paciente tiene derecho a conocer todo lo relativo a su enfermedad.

Esto comprende el derecho a:

A) Conocer la probable evolución de la enfermedad de acuerdo a los resultados obtenidos en situaciones comparables en la institución prestadora del servicio de salud.

B) Conocer en forma clara y periódica la evolución de su enfermedad que deberá ser hecha por escrito si así lo solicitase el paciente; así como el derecho a ser informado de otros recursos de acción médica no disponibles en la institución pública o privada donde se realiza la atención de salud.

En situaciones excepcionales y con el único objetivo del interés del paciente con consentimiento de los familiares se podrá establecer

restricciones al derecho de conocer el curso de la enfermedad o cuando el paciente lo haya expresado previamente (derecho a no saber).

Este derecho a no saber puede ser relevado cuando, a juicio del médico, la falta de conocimiento pueda constituir un riesgo para la persona o la sociedad.

C) Conocer quién o quiénes intervienen en el proceso de asistencia de su enfermedad, con especificación de nombre, cargo y función.

D) Que se lleve una historia clínica completa, escrita o electrónica, donde figure la evolución de su estado de salud desde el nacimiento hasta la muerte.

La historia clínica constituye un conjunto de documentos, no sujetos a alteración ni destrucción, salvo lo establecido en la normativa vigente.

El paciente tiene derecho a revisar su historia clínica y a obtener una copia de la misma a sus expensas, y en caso de indigencia le será proporcionada al paciente en forma gratuita.

En caso de que una persona cambie de institución o de sistema de cobertura asistencial, la nueva institución o sistema deberá recabar de la o del de origen la historia clínica completa del usuario. El costo de dicha gestión será de cargo de la institución solicitante y la misma deberá contar previamente con autorización expresa del usuario.

La historia clínica es de propiedad del paciente, será reservada y sólo podrán acceder a la misma los responsables de la atención médica y el personal administrativo vinculado con éstos, el paciente o en su caso la familia y el Ministerio de Salud Pública cuando lo considere pertinente.

El revelar su contenido, sin que fuere necesario para el tratamiento o mediare orden judicial o conforme con lo dispuesto por el artículo 19 de la presente ley, hará pasible del delito previsto en el artículo 302 del Código Penal.

E) Que los familiares u otras personas que acompañen al paciente -ante requerimiento expreso de los mismos- conozcan la situación de salud del enfermo y siempre que no medie la negativa expresa de éste.

En caso de enfermedades consideradas estigmatizantes en lo social, el médico deberá consultar con el paciente el alcance de esa comunicación. La responsabilidad del profesional en caso de negativa por parte del enfermo quedará salvada asentando en la historia clínica esta decisión.

F) Que en situaciones donde la ciencia médica haya agotado las posibilidades terapéuticas de mejoría o curación, esta situación esté claramente consignada en la historia clínica, constando a continuación la orden médica: "No Reanimar" impartida por el médico tratante, decisión que será comunicada a la familia directa del paciente.

G) Conocer previamente, cuando corresponda, el costo que tendrá el servicio de salud prestado, sin que se produzcan modificaciones generadas durante el proceso de atención. En caso de que ésto tenga posibilidad de ocurrir será previsto por las autoridades de la institución o los profesionales actuantes.

H) Conocer sus derechos y obligaciones y las reglamentaciones que rigen los mismos.

I) Realizar consultas que aporten una segunda opinión médica en cuanto al diagnóstico de su condición de salud y a las alternativas terapéuticas aplicables a su caso. Las consultas de carácter privado que se realicen con este fin serán de cargo del paciente.

CAPITULO VI - DE LOS DERECHOS DE PRIVACIDAD

Artículo 21.- El servicio de salud, en su carácter de prestador de salud, y, en lo pertinente, el profesional actuante deberán cumplir las obligaciones legales que le imponen denuncia obligatoria, así como las que determine el Ministerio de Salud Pública.

Ley N° 18.426, de 1° de diciembre de 2008

CAPITULO I - DE LOS DERECHOS SEXUALES Y REPRODUCTIVOS

Artículo 1°.- (Deberes del Estado).- El Estado garantizará condiciones para el ejercicio pleno de los derechos sexuales y reproductivos de toda la población. A tal efecto, promoverá políticas nacionales de salud sexual y reproductiva, diseñará programas y organizará los servicios para desarrollarlos, de conformidad con los principios y normas que se establecen en los artículos siguientes.

Artículo 2°.- (Objetivos generales).- Las políticas y programas de salud sexual y reproductiva tendrán los siguientes objetivos generales:

a) universalizar en el nivel primario de atención la cobertura de salud sexual y reproductiva, fortaleciendo la integralidad, calidad y oportunidad de las prestaciones con suficiente infraestructura, capacidad y compromiso de los recursos humanos y sistemas de información adecuados;

b) garantizar la calidad, confidencialidad y privacidad de las prestaciones; la formación adecuada de los recursos humanos de la salud tanto en aspectos técnicos y de información como en habilidades para la comunicación y trato; la incorporación de la perspectiva de género en todas las acciones y las condiciones para la adopción de decisiones libres por parte de los usuarios y las usuarias;

c) asegurar el respeto a los derechos sexuales y reproductivos de las personas institucionalizadas o en tratamiento asistencial, como parte de la integralidad bio-sico-social de la persona;

d) capacitar a las y los docentes de los ciclos primario, secundario y terciario para la educación en el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos como parte de una ciudadanía plena y en el respeto de los valores de referencia de su entorno cultural y familiar;

e) impulsar en la población la adopción de medidas de promoción de la salud y de prevención de la enfermedad y estimular la atención institucional de los temas prioritarios en salud sexual y reproductiva;

f) promover la coordinación interinstitucional y la participación de redes sociales y de usuarios y usuarias de los servicios de salud para el intercambio de información, educación para la salud y apoyo solidario.

Artículo 3º.- (Objetivos específicos).- Son objetivos específicos de las políticas y programas de salud sexual y reproductiva:

a) difundir y proteger los derechos de niños, niñas, adolescentes y personas adultas en materia de información y servicios de salud sexual y reproductiva;

b) prevenir la morbimortalidad materna y sus causas;

c) promover el parto humanizado garantizando la intimidad y privacidad; respetando el tiempo biológico y psicológico y las pautas culturales de la protagonista y evitando prácticas invasivas o suministro de medicación que no estén justificados;

d) promover el desarrollo de programas asistenciales con la estrategia de disminución del riesgo y daño que incluyen un protocolo en la atención integral a los casos de "embarazo no deseado-no aceptado" desde un abordaje sanitario comprometido con los derechos sexuales y reproductivos como derechos humanos;

e) promover la maternidad y paternidad responsable y la accesibilidad a su planificación;

f) garantizar el acceso universal a diversos métodos anticonceptivos seguros y confiables;

g) incluir la ligadura tubaria y la vasectomía con consentimiento informado de la mujer y del hombre, respectivamente;

h) fortalecer las prestaciones de salud mental desde la perspectiva del ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos, la prevención de la violencia física, sicológica, sexual y las conductas discriminatorias;

i) prevenir y tratar las enfermedades crónico-degenerativas de origen genito-reproductivas;

j) promover climaterios saludables desde la educación para la salud;

k) prevenir y reducir el daño de las infecciones de transmisión sexual;

l) prevenir y reducir el daño de los efectos del consumo de sustancias adictivas legales e ilegales.

Artículo 4.- (Institucionalidad y acciones).- Para el cumplimiento de los objetivos generales y específicos enumerados en los artículos 2º y 3º de la presente ley, corresponde al Ministerio de Salud Pública:

a) 1. dictar normas específicas para la atención integral de la salud sexual y reproductiva de niños, niñas y adolescentes y capacitar los recursos humanos para los servicios correspondientes;

2. impulsar campañas de promoción del ejercicio saludable y responsable de los derechos sexuales y reproductivos;

3. implementar acciones de vigilancia y control de la gestión sanitaria en salud sexual y reproductiva en el nivel local y nacional;

4. desarrollar acciones de vigilancia epidemiológica de los eventos que afectan la salud sexual y reproductiva;

5. fortalecer el sistema de información sanitario como herramienta para conocer el desarrollo nacional de la salud sexual y reproductiva de la población;

6. promover la investigación en salud sexual y reproductiva como insumo para la toma de decisiones políticas y técnicas.

b) 1. Promover la captación precoz de las embarazadas para el control de sus condiciones de salud;

2. implementar en todo el territorio nacional la normativa sanitaria vigente (Ordenanza 369/04, de 6/8/2004 del MSP) acerca de la atención integral en los casos de embarazo no deseado-no aceptado, denominada "Asesoramiento para la maternidad segura, medidas de protección materna frente al aborto provocado en condiciones de riesgo";

3. dictar normas que incluyan el enfoque de derechos sexuales y reproductivos para el seguimiento del embarazo, parto, puerperio y etapa neonatal;

4. promover la investigación y sistematización sobre las principales causas de mortalidad materna, incluidos los motivos de la decisión voluntaria de interrupción del embarazo y métodos utilizados para concretarla.

c) Brindar información suficiente sobre el trabajo de parto, parto y post parto, de modo que la mujer pueda elegir las intervenciones médicas si existieren distintas alternativas.

d) 1. Promover la participación comprometida de los hombres en la prevención de la salud de las mujeres, así como en la maternidad y paternidad responsables;

2. promover cambios en el sistema de salud que faciliten a los hombres vivir plenamente y con responsabilidad su sexualidad y reproducción.

e) 1. Apoyar a las parejas y personas en el logro de sus metas en materia de sexualidad y reproducción, contribuyendo al ejercicio del derecho a decidir el número de hijos y el momento oportuno para tenerlos;

2. protocolizar la atención sanitaria en materia de anticoncepción e infertilidad.

f) 1. Brindar atención integral de calidad y derivación oportuna a las personas de cualquier edad que sufran violencia física, sicológica o sexual, en los términos de la Ley Nº 17.514, de 2 de julio de 2002 y del Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica y Sexual;

2. detectar la incidencia en la morbi-mortalidad materna de la violencia física, sicológica y sexual, a los efectos de fijar metas para su disminución;

3. protocolizar la atención a víctimas de violencia física, sicológica y sexual;

4. incorporar a la historia clínica indicadores para detectar situaciones de violencia física, sicológica o sexual.

g) Impulsar campañas educativas de prevención de las enfermedades crónico degenerativas de origen génito-reproductivo desde la perspectiva de la salud sexual y reproductiva.

h) Dictar normas para la atención integral de la salud de hombres y mujeres en la etapa del climaterio, incorporando la perspectiva de género y los derechos sexuales y reproductivos, con el objetivo de mejorar la calidad de vida y disminuir la morbi-mortalidad vinculada a patologías derivadas de esta etapa del ciclo vital.

i) 1. Promover en todos los servicios de salud sexual y reproductiva la educación, información y orientación sobre los comportamientos sexuales responsables y los métodos eficaces de prevención de las infecciones de transmisión sexual en todas las etapas etarias;

2. proporcionar a las mujeres desde antes de la edad reproductiva la información y los tratamientos necesarios para evitar la transmisión de las Infecciones de Transmisión Sexual (ITS) en situaciones de embarazo y parto;

3. impulsar campañas educativas que combatan la discriminación hacia las personas que conviven con enfermedades de transmisión sexual, y proteger sus derechos individuales, incluyendo el derecho a la confidencialidad;

4. investigar y difundir los resultados sobre la incidencia y mecanismos de transmisión del VIH-SIDA y otras Infecciones de Transmisión Sexual (ITS) en diferentes grupos poblacionales, incluidos los recién nacidos, con miras a focalizar las acciones de autocuidado específicas.

Artículo 5º.- (Coordinación).- En el cumplimiento de los objetivos establecidos en los artículos 2º y 3º de la presente ley, así como en la ejecución de las acciones a su cargo, el Ministerio de Salud Pública coordinará con las dependencias del Estado que considere pertinentes.

Artículo 6.- (Universalidad de los servicios).- Los servicios de salud sexual y reproductiva en general y los de anticoncepción en particular, formarán parte de los programas integrales de salud que se brinden a la población.

Dichos servicios contemplarán:

a) la inclusión de mujeres y varones de los diferentes tramos etarios en su población objetivo;

b) el involucramiento de los sub-sectores de salud pública y privada;

c) la jerarquización del primer nivel de atención;

d) la integración de equipos multidisciplinarios;

e) la articulación de redes interinstitucionales e intersectoriales, particularmente con el sector educativo;

f) la creación de servicios de atención a la salud sexual y reproductiva para el abordaje integral de los derechos sexuales y reproductivos como derechos humanos.

CAPITULO II - DISPOSICIONES FINALES

Artículo 7º.- Incorpórase al Código de la Niñez y la Adolescencia el siguiente artículo:

"ARTÍCULO 11 bis. (Información y acceso a los servicios de salud).- Todo niño, niña o adolescente tiene derecho a la información y acceso a los servicios de salud, inclusive los referidos a la salud sexual y reproductiva, debiendo los profesionales actuantes respetar la confidencialidad de la consulta y ofrecerle las mejores formas de atención y tratamiento cuando corresponda.

De acuerdo a la edad del niño, niña o adolescente se propenderá a que las decisiones sobre métodos de prevención de la salud sexual u otros tratamientos médicos que pudieran corresponder, se adopten en concurrencia con sus padres u otros referentes adultos de su confianza, debiendo respetarse en todo caso la autonomía progresiva de los adolescentes.

En caso de existir riesgo grave para la salud del niño, niña o adolescente y no pudiera llegarse a un acuerdo con éste o con sus padres o responsables del mismo en cuanto al tratamiento a seguir, el profesional podrá solicitar el aval del Juez competente en materia de derechos vulnerados o amenazados de niños, niñas y adolescentes, quien a tales efectos deberá recabar la opinión del niño, niña o adolescente, siempre que sea posible".

Artículo 8º.- (Derogaciones).- Deróganse todas las disposiciones que se opongan a lodispuesto en la presente ley.

Código Penal

LIBRO II

TITULO XII - DE LOS DELITOS CONTRA LA PERSONALIDAD FISICA Y MORAL DEL HOMBRE

CAPITULO IV

Artículo 325.- (Aborto con consentimiento de la mujer). La mujer que causare su aborto o lo consintiera será castigada con prisión, de tres a nueve meses.

Artículo 325-BIS.- (Del aborto efectuado con la colaboración de un tercero con el consentimiento de la mujer). El que colabore en el aborto de una mujer con su consentimiento con actos de participación principal o secundaria será castigado con seis aveinticuatro meses de prisión.

Artículo 325-TER.- (Aborto sin consentimiento de la mujer). El que causare el aborto de una mujer, sin su consentimiento, será castigado con dos a ocho años de penitenciaría.

Artículo 328.- (Causas atenuantes y eximentes).

1º. Si el delito se cometiere para salvar el propio honor, el de la esposa o un pariente próximo la pena será disminuida de un tercio a la mitad, pudiendo el Juez, en el caso de aborto consentido, y atendidas las circunstancias del hecho, eximir totalmente de castigo. El móvil de honor no ampara al miembro de la familia que fuera autor del embarazo.

2º. Si el aborto se cometiere sin el consentimiento de la mujer, para eliminar el fruto de la violación, la pena será disminuida de un tercio a la mitad, y si se efectuare con su consentimiento será eximido de castigo.

3º. Si el aborto se cometiere sin el consentimiento de la mujer, por causas graves de salud, la pena será disminuida de un tercio a la mitad, y si se efectuare con su consentimiento o para salvar su vida será eximido de pena.

4º. En el caso de que el aborto se cometiere sin el consentimiento de la mujer por razones de angustia económica, el Juez podrá disminuir la pena de un tercio a la mitad y si se efectuare con su consentimiento podrá llegar hasta la exención de la pena.

5º. Tanto la atenuación como la exención de pena a que se refieren los incisos anteriores regirá sólo en los casos en que el aborto fuese

realizado por un médico dentro de los tres primeros meses de la concepción. El plazo de tres meses no rige para el caso previsto en el inciso 3º.

Ordenanza 369/04 del Ministerio de Salud Pública

VISTO: El marco normativo sobre "Asesoramiento para una maternidad segura. Medidas de protección materna frente al aborto provocado en condiciones de riesgo", formulado conjuntamente por la Sociedad de Ginecotocología del Uruguay, Sindicato Médico del Uruguay y la Facultad de Medicina;

RESULTANDO: I) que si bien nuestro país presenta resultados sanitarios aceptables –tanto en el nivel público como privado- en cuanto a la salud materna, las complicaciones derivadas del aborto provocado en condiciones de riesgo hacen que el Uruguay ocupe uno de los primeros lugares en mortalidad materna por complicaciones derivadas del aborto provocado en condiciones de riesgo.

II) que la Sociedad de Ginecotocología del Uruguay, el Sindicato Médico del Uruguay y la Facultad de Medicina, a través de sus técnicos han demostrado preocupación por llevar a la práctica las medidas que oportunamente fueron aprobadas por la Organización Mundial de la Salud y a las cuales adhiere nuestro país, en el área de la Salud Materna, arribando a un documento normativo consensuado;

CONSIDERANDO: I) que el Ministerio de Salud Pública ha adoptado diversas medidas educativas en el marco de la política sanitaria nacional, procurando la prevención del aborto en condiciones de riesgo;

II) que no obstante ello, se registra un incremento marcado de la mortalidad por dicha causa, particularmente en el sub-sector público por lo que se estima pertinente incrementar la adopción de medidas tendientes a prevenir o minorizar los daños que dichas prácticas provocan, mediante un control y asesoramiento obstétrico independientemente de la intención y/o concreción del aborto provocado, antes y después de su realización.

III) que en dicho marco se comparten las pautas normativas formuladas por la Sociedad de Ginecotocología del Uruguay, el Sindicato Médico del Uruguay y la Facultad de Medicina; por considerar que implican un avance en procurar el desarrollo de medidas sanitarias que cumplan con los requerimientos bioéticos y médico-legales exigidos a los profesionales de la salud en cuanto a la preservación y conservación del embarazo a la vez que procuran la información, prevención y asesoramiento del daño causado por el aborto provocado en condiciones de riesgo;

ATENTO: a lo precedentemente expuesto;

EL MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA RESUELVE:

1°) Apruébase la normativa formulada en acuerdo por la Sociedad Ginecotocología del Uruguay, el Sindicato Médico del Uruguay y la Facultad de Medicina bajo la denominación "Asesoramiento para una maternidad segura. Medidas de protección materna frente al aborto provocado en condiciones de riesgo", la cual se anexa y forma parte de la presente ordenanza.

2°) Créase una Comisión integrada por un representante del Ministerio de Salud Pública, que la presidirá, un representante de la Administración de los Servicios de Salud del Estado, un representante de la Sociedad de Ginecotocología del Uruguay, un representante del Sindicato Médico del Uruguay y un representante de la Facultad de Medicina, con el cometido de elaborar el plan que ponga en práctica la normativa aprobada.

3°) Establécese que la Comisión queda facultada a nombrar otros integrantes de la sociedad civil.

4°) Remítase Oficio a la Sociedad de Ginecotocología del Uruguay, Sindicato Médico del Uruguay y Facultad de Medicina, solicitando la designación de sus representantes.

"CÁMARA DE SENADORES

Comisión de Salud Pública

ACTA N° 42

En Montevideo a los trece días del mes de diciembre del año dos mil once, a la hora dieciséis y cuarenta minutos se reúne la Comisión de Salud Pública de la Cámara de Senadores.

Asisten sus miembros señoras Senadoras Constanza Moreira y Mónica Xavier y señores Senadores Ernesto Agazzi, Luis Gallo Imperiale, Luis A. Lacalle Herrera y Alfredo Solari.

Falta con aviso el señor Senador Carlos Moreira quien remite nota justificando su inasistencia.

Preside el señor Senador Luis Gallo Imperiale, Presidente de la Comisión.

Actúan en Secretaría la señora Secretaria de Comisión Susana Rodríguez y la señora Prosecretaria de Comisión Gloria Mederos.

Concurren en audiencia: por la ONG Madrinas por la Vida señoras Marta Grego (Presidenta), María Teresa Rodríguez (Vicepresidenta) y señor Nicolás Portela (voluntario).

ASUNTOS ENTRADOS

1) Movidos por la Vida remite nota solicitando audiencia en relación al proyecto de ley: Interrupción Voluntaria del Embarazo.

2) La doctora Mariela Mautone remite material referido a Gráficas de Países de Europa del Este en relación al proyecto de ley Interrupción Voluntaria del Embarazo.

3) El Ministerio de Salud Pública remite respuesta al informe solicitado en relación a:

1) Nota enviada por la Comisión de Apoyo a la Policlínica de Ombúes de Lavalle, relativa a las actuaciones de dicha Comisión a fin de adquirir una ambulancia para la zona, y, 2) Nota por la cual se plantea en qué etapa se encuentra la provisión de personal en la Policlínica de Cuchilla de Caraguatá, Tacuarembó.

TEMA TRATADO

CARPETA 567/2011. INTERRUPCIÓN VOLUNTARIA DEL EMBARAZO. Se establecen normas. Proyecto de ley con exposición de motivos presentado por las señoras Senadoras Dalmás, Moreira, Topolansky y Xavier y los señores Senadores Agazzi, Couriel, Gallo Imperiale, Lorier, Martínez, Michelini, Rubio, Saravia y Tajam. Distribuido N° 782/2011.

Se considera el proyecto de ley

Artículo 1°. Se vota con modificaciones: 4 en 5. Afirmativa.

Artículo 2°. Se vota con modificaciones: 4 en 4. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Artículo 3°. Se vota con modificaciones: 4 en 4. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Artículo 4°. Se vota con modificaciones: 4 en 4. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Artículo 5°. Se posterga.

Artículo 6°. Se vota con modificaciones: 4 en 4. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Artículo 7°. Se vota. 4 en 4. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Artículo 8°. Se vota con modificaciones: 4 en 4. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Artículo 9°. Se posterga.

Artículo 10. Se vota con modificaciones: 4 en 4. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Artículo 11. Se vota. 4 en 4. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Artículo 12. Se posterga.

Artículo 13. Se vota con modificaciones: 4 en 4. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Artículos 14 y 15. Se postergan.

Los artículos aprobados quedan redactados en la forma que a continuación se transcribe:

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1°. (Interrupción voluntaria del embarazo) Toda mujer mayor de edad tiene derecho a decidir la interrupción voluntaria de su embarazo durante las primeras doce semanas del proceso gestacional.

No se aplicará dicho plazo si el embarazo fuera producto de una violación, acreditada con denuncia judicial.

Artículo 2°. (Accesibilidad) Las mujeres a que refiere el artículo precedente tienen derecho a acceder a la interrupción voluntaria de su embarazo en los servicios de los prestadores del Sistema Nacional Integrado de Salud, de acuerdo con el procedimiento que se indique, en los términos que establece la presente ley.

Artículo 3°. (Condiciones) Previo a la interrupción del embarazo se requerirá el libre consentimiento informado de la mujer, el que se adjuntará a su Historia Clínica, de acuerdo con lo previsto en el artículo 11 y literal D del artículo 18 de la Ley N° 18.335, de 15 de agosto de 2008.

Artículo 4°. (Excepciones).- Fuera del plazo establecido en el artículo 1° de la presente ley la mujer podrá decidir la interrupción de su embarazo en los siguientes casos:

a) Si estuviera en riesgo la salud o vida de la mujer;

b) Si existieran malformaciones fetales graves, incompatibles con la vida extrauterina.

Artículo 6°. (Consentimiento de mujeres declaradas incapaces) Si se tratara de una mujer declarada incapaz judicialmente se requerirá el consentimiento informado de su curador y venia judicial del Juez competente, que evaluará la conveniencia del otorgamiento de la misma, respetando siempre el derecho de la persona a procrear si el motivo de su incapacidad no le impidiere tener descendencia.

Artículo 7°. (Derecho a un trato digno) Toda mujer que consulte por una eventual interrupción de su embarazo, deberá recibir un trato digno, de acuerdo a lo previsto en los literales A y B del artículo 17 de la Ley N° 18.335, de 15 de agosto de 2008.

Artículo 8°. (Alcance) Solo podrán ampararse en las disposiciones contenidas en esta ley las habitantes de la República que acrediten fehacientemente su residencia habitual en su territorio durante un período no inferior a 24 semanas.

CAPÍTULO II

De los servicios de asistencia médica, públicos y privados

Artículo 10. (Garantía) Las instituciones previstas en el presente capítulo, garantizarán a sus usuarias el acceso oportuno a la interrupción voluntaria del embarazo en las condiciones establecidas en la presente ley.

Artículo 11. (Obligación de informar). Los servicios comprendidos en la presente ley deberán garantizar a sus usuarias la información sobre medidas de anticoncepción establecidas en el marco de la Ley N° 18.426, de 1° de diciembre de 2008 y brindarles información integral y apoyo respecto a sus derechos y a la interrupción voluntaria del embarazo, antes, durante y después que esta haya adoptado una decisión.

CAPÍTULO III

De los deberes de los prestadores de salud

Artículo 13. (Profesionales Intervinientes) Todos los prestadores de salud comprendidos en la presente ley tendrán la obligación de realizar la interrupción voluntaria del embarazo a las usuarias, por un médico ginecotocólogo en las situaciones previstas. La excepción será el caso de salvar la vida de la mujer, donde no se requerirá otra condición que la de título de médico.

RESOLUCIONES

1) Continuar la consideración del proyecto de ley a estudio el próximo martes veinte, a las catorce horas.

2) Remitir a la Comisión de Apoyo a la Policlínica de Ombúes de Lavalle la información proporcionada por el Ministerio de Salud Pública.

De lo actuado se toma versión taquigráfica cuyas copias dactilografiadas lucen en los Distribuidos números 1197 y 1198/2011 que forman parte integrante de la presente Acta.

A la hora diecinueve y cincuenta minutos se levanta la sesión.

Para constancia se labra la presente Acta que, una vez aprobada firman el señor Presidente y la señora Secretaria de la Comisión.

Luis J. Gallo Imperiale, Presidente. **Susana Rodríguez,** Secretaría.

ACTA N° 43

En Montevideo a los veinte días del mes de diciembre del año dos mil once, a la hora catorce y cinco minutos se reúne la Comisión de Salud Pública de la Cámara de Senadores.

Asisten sus miembros señoras Senadoras Constanza Moreira y Mónica Xavier y señores Senadores Ernesto Agazzi, Luis Gallo Imperiale, Carlos Moreira y Alfredo Solari.

Falta con aviso el señor Senador Luis A. Lacalle Herrera quien remite nota justificando su inasistencia.

Preside el señor Senador Luis Gallo Imperiale, Presidente de la Comisión.

Actúan en Secretaría la señora Secretaria de Comisión Susana Rodríguez y la señora Prosecretaria de Comisión Gloria Mederos.

Concurren especialmente invitadas: doctora Mariana Blengio y profesora doctora Alicia Castro.

Concurren por la Mesa Coordinadora por la Vida señor Carlos Iafigliola y señora Lorna Marchetti, quienes solicitan ser recibidos en forma urgente. Así se resuelve por unanimidad de presentes.

Concurre el señor Secretario del Senado Hugo Rodríguez Filippini y el señor Director de Área César González.

ASUNTOS ENTRADOS

1) Carpeta N° 758/2011 DÍA DEL BEBÉ. Se declara el primer viernes del mes de octubre de cada año. Proyecto de ley aprobado por la Cámara de Representantes. Distribuido N° 1209/2011.

2) Versión taquigráfica de la señora Edila Libertad Pintos, Junta Departamental de Durazno, relacionada con el proyecto de ley sobre interrupción voluntaria del embarazo.

3) Versión taquigráfica de la señora Edila Beatriz Jaurena, Junta Departamental de Maldonado, relacionada con los derechos de los usuarios de los servicios de salud.

4) Solicitud de audiencia remitida por el Sindicato Médico del Uruguay.

5) Solicitud de audiencia remitida por el Centro de Casas de Óptica (CCO), Sociedad Uruguaya de Ópticos Técnicos (SUDOT) y la Asociación de Mayoristas de Óptica (AMO) relacionada con la normativa vigente.

6) Solicitudes de audiencia en relación al proyecto de ley por el que se establecen normas para la interrupción voluntaria del embarazo remitidas por: ONG ESALCU, Centro de Bioética Rioplatense y Unión Cívica de Uruguay.

7) Nota remitida por el Instituto Jurídico Cristiano, Uruguay relacionada con el proyecto de ley de interrupción voluntaria del embarazo.

8) Nota remitida por el señor Presidente del Senado, relacionada con la publicación en la página web del Parlamento de una versión taquigráfica del mes de octubre del año dos mil siete.

TEMA TRATADO

CARPETA 567/2011. INTERRUPCIÓN VOLUNTARIA DEL EMBARAZO. Se establecen normas. Proyecto de ley con exposición de motivos presentado por las señoras Senadoras Dalmás, Moreira, Topolansky y Xavier y los señores Senadores Agazzi, Couriel, Gallo Imperiale, Lorier, Martínez, Michelini, Rubio, Saravia y Tajam. Distribuido N° 782/2011.

En consideración los artículos postergados del proyecto de ley.

Artículo 5º. Se vota con modificaciones: 4 en 6. Afirmativa.

Artículo 9º. Se vota con modificaciones: 4 en 6. Afirmativa.

Artículo 12. Sustitutivo. Se vota: 4 en 6. Afirmativa.

Artículo 13. Se reconsidera. Se vota sustitutivo: 4 en 5. Afirmativa.

Artículo 14. Se vota con modificaciones: 4 en 6. Afirmativa.

Artículo 15. Se vota con modificaciones: 4 en 4. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Artículo 15/1. Se vota: 4 en 4. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Articulo 1°. Se reconsidera. Se vota con modificaciones: 4 en 4. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Artículo 1°/1. Se vota: 4 en 4. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Se designan Miembros Informantes: en Mayoría a la señora Senadora Mónica Xavier y en Minoría a los señores Senadores Carlos Moreira y Alfredo Solari, quienes lo harán en forma escrita.

Los artículos aprobados quedan redactados en la forma que a continuación se transcribe:

Artículo 1°. (Interrupción voluntaria del embarazo).- Toda mujer mayor de edad tiene derecho a decidir la interrupción voluntaria de su embarazo durante las primeras doce semanas del proceso gestacional.

Artículo 1°/1. (Violación).- Si el embarazo fuera producto de una violación con denuncia judicial no se aplicará el plazo establecido en el artículo anterior.

Articulo 5°. (Consentimiento de menores de edad).- En caso que la interrupción del embarazo sea solicitada por una mujer menor de edad, dentro del término establecido en el artículo 1° de la presente ley se requerirá el consentimiento de sus representantes legales o, en su defecto de quien ejerza su guarda jurídica o tenencia ratificada judicialmente.

En caso de no comparecencia, inexistencia o discrepancia de las personas referidas en el párrafo anterior, o que estas formulen su oposición a la interrupción del embarazo, la Dirección del servicio de asistencia médica o en su defecto el médico tratante, pondrá en conocimiento del Juez competente los antecedentes del caso en forma inmediata. Este dentro del plazo de tres (3) días hábiles, convocará a la menor y al Ministerio Público, a efectos de oirla y recabar su consentimiento para la interrupción del embarazo, conforme a lo previsto en el artículo 8º del Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley N° 17.823, de 7 de setiembre de 2004).

Cumplida la audiencia, el Juez deberá adoptar resolución dentro del plazo de tres (3) días hábiles, considerando como elemento primordial la satisfacción del interés superior de la menor en el pleno goce de sus derechos y garantías consagrados en la Convención Internacional de los Derechos del Niño.

El mismo procedimiento será aplicable en caso que mediare oposición de la menor, a que las personas referidas en los incisos anteriores tengan conocimiento de la situación de gravidez en que se encuentra.

Los plazos referidos en la presente disposición no serán de aplicación en caso de que el cumplimiento de los mismos torne inviable la interrupción del embarazo dentro del plazo establecido en el artículo 1° de la presente ley en cuyo caso el Juez deberá actuar en forma inmediata. Son Jueces competentes para entender en las causas que se sustancien por la aplicación del presente artículo, los Jueces Letrados de Primera Instancia de Familia en Montevideo y los Jueces Letrados de Primera Instancia en el interior del país.

Artículo 9°. (Obligación de los servicios).- Las instituciones del Sistema Nacional Integrado de Salud -en forma directa o mediante las contrataciones de servicios pertinentes- deberán a través de los equipos de salud que las componen, asegurar el derecho de la mujer a interrumpir el embarazo en los términos previstos por la presente ley. Dicha interrupción se realizará de acuerdo a la decisión de la paciente y tomando en cuenta la mejor evidencia científica disponible al momento de llevarla a cabo, de acuerdo a Guías Clínicas que el Ministerio de Salud Pública emitirá regularmente.

Artículo 12. (Confidencialidad e información).- La identidad de la mujer que interrumpiera su embarazo al amparo de la presente ley deberá ser mantenida en total reserva.

Artículo 13. (Objeción de Conciencia).- El personal de salud tiene derecho a negarse, de acuerdo con su conciencia, a brindar los servicios conexos a la interrupción voluntaria del embarazo establecidos en la presente ley. La objeción de conciencia no podrá dar lugar a ninguna sanción o discriminación.

Artículo 14. (Excepcionalidad).- Créase un Comité Clínico sobre Interrupción Voluntaria del Embarazo de carácter multidisciplinario en el ámbito del Ministerio de Salud Pública.

El Comité será una instancia técnica preceptiva para lo cual tendrá en cuenta la mejor evidencia científica.

Los reclamos que surjan en relación a la aplicación de las disposiciones técnicas de la presente ley, entre otros, edad gestacional, gravedad de malformaciones, serán resueltos por el referido Comité sin derecho a apelación.

Artículo 15. (Sustituciones).- Sustitúyense los artículos 325 y 325 bis del Código Penal, por los siguientes:

"ARTÍCULO 325. (Aborto fuera de plazo y circunstancias).- La mujer que causare su aborto o lo consintiera por fuera de los plazos y circunstancias establecidos en los artículos 1° y 5° de la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo será sancionada con penas alternativas a la privación de libertad".

"ARTÍCULO 325 Bis. (Del aborto efectuado con la colaboración de un tercero, con el consentimiento de la mujer).- El que colabore en el aborto de una mujer con su consentimiento, con actos de participación principal o secundaria fuera de los plazos y circunstancias establecidos en los artículos 1º y 5º de la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo, será castigado con seis a veinticuatro meses de prisión".

Artículo 15/1. (Derogaciones).- Derógase el artículo 328 del Código Penal y demás disposiciones que se opongan a la presente ley.

De lo actuado se toma versión taquigráfica cuya copia dactilografiada luce en el Distribuido N° 1215/2011 que forma parte integrante de la presente Acta.

A la hora veinte se levanta la sesión.

Para constancia se labra la presente Acta que, una vez aprobada firman el señor Presidente y la señora Secretaria de la Comisión.

Luis J. Gallo Imperiale, Presidente; **Susana Rodríguez,** Secretaria."

Anexo I

Proyecto de ley presentado	Proyecto de ley sustitutivo aprobado por la Comisión de Salud Pública
De la interrupción voluntaria del embarazo **CAPÍTULO I** **Disposiciones generales** **Artículo 1º**. (Derecho de la mujer) Toda mujer mayor de edad tiene derecho a decidir la interrupción voluntaria de su embarazo durante las primeras doce semanas del proceso gestacional.	**De la interrupción voluntaria del embarazo** **CAPÍTULO I** **Disposiciones generales** **Artículo 1º**. **(Interrupción voluntaria del embarazo).-** Toda mujer mayor de edad tiene derecho a decidir la interrupción voluntaria de su embarazo durante las primeras doce semanas del proceso gestacional.
No se aplicará dicho plazo si el embarazo fuera producto de una violación, acreditada con denuncia judicial e intervención de médico forense.	**Artículo 2º**.- **(Violación).-** Si el embarazo fuera producto de una violación con denuncia judicial no se aplicará el plazo establecido en el artículo anterior.
Artículo 2º. (Accesibilidad) Las mujeres a que refiere el artículo precedente tienen derecho a acceder a la interrupción voluntaria de su embarazo en los servicios del Sistema Nacional Integrado de Salud, en las condiciones que determina la presente ley.	**Artículo 3º**. (Accesibilidad).- Las mujeres a que refiere el artículo precedente tienen derecho a acceder a la interrupción voluntaria de su embarazo en los servicios **de los prestadores** del Sistema Nacional Integrado de Salud, **de acuerdo con el procedimiento que se indique, en los términos que establece** la presente ley.
Artículo 3º. (Condiciones) Previo a la interrupción del embarazo se requerirá el libre consentimiento informado de la mujer, expresado por escrito, el que se adjuntará a su Historia	**Artículo 4º**. (Condiciones).- Previo a la interrupción del embarazo se requerirá el libre consentimiento informado de la mujer, el que se adjuntará a su Historia Clínica, de acuerdo

Proyecto de ley presentado	Proyecto de ley sustitutivo aprobado por la Comisión de Salud Pública
Clínica, de acuerdo a lo previsto en el art. 11 y el art. 18, literal D de la ley 18.335 de 26 de agosto de 2008.	con lo previsto en el artículo 11 y literal D del artículo 18 de la Ley Nº 18.335, de 15 de agosto de 2008.
Artículo 4º. (Restricciones) Fuera del plazo establecido en el art.2º la mujer podrá decidir la interrupción de su embarazo en los siguientes casos: a) Si estuviera en riesgo la salud o vida de la mujer. b) Si existieran malformaciones fetales graves, incompatibles con la vida extrauterina.	**Artículo 5º. (Excepciones).-** Fuera del plazo establecido en el **artículo 1º de la presente ley**, la mujer podrá decidir la interrupción de su embarazo en los siguientes casos: a) si estuviera en riesgo la salud o vida de la mujer; b) si existieran malformaciones fetales graves, incompatibles con la vida extrauterina.
Artículo 5º. (Consentimiento de menores de edad) En caso que la interrupción del embarazo sea solicitada por una mujer menor de edad no emancipada, se requerirá el consentimiento de por lo menos uno de sus representantes legales o, en su ausencia o inexistencia, quien ejerza su custodia legal. Para el caso en el que se haya producido la ausencia o inexistencia de los representantes legales, o exista un notorio desinterés de los mismos en la mujer menor de edad, o no exista persona que ejerza su custodia legal, la autorización se otorgará mediante venia del juez competente. De no existir riesgo grave para la salud de la niña o la adolescente gestante y de no tener el acuerdo de sus representantes legales en cuanto al tratamiento a seguir, el profesional deberá solicitar la autorización del Juez competente, quien a tales efectos recabará la opinión de la niña o adolescente, siempre que ello fuera posible.	**Artículo 6º.** (Consentimiento de menores de edad).- En caso que la interrupción del embarazo sea solicitada por una mujer menor de edad, **dentro del término establecido en el artículo 1º de la presente ley** se requerirá el consentimiento de sus representantes legales o, **en su defecto** de quien ejerza su **guarda jurídica o tenencia ratificada judicialmente**. **En caso de no comparecencia, inexistencia o discrepancia de las personas referidas en el párrafo anterior, o que estas formulen su oposición a la interrupción del embarazo, la Dirección del servicio de asistencia médica o en su defecto el médico tratante, pondrá en conocimiento del Juez competente los antecedentes del caso en forma inmediata. Éste dentro del plazo de tres (3) días hábiles, convocará a la menor y al Ministerio Público, a efectos de oírla y recabar su consentimiento para la interrupción del embarazo,** conforme a lo previsto en el artículo 8º del Código de la Niñez

Proyecto de ley presentado	Proyecto de ley sustitutivo aprobado por la Comisión de Salud Pública
En todos los casos la menor deberá ser oída frente a cualquier otro interés, de acuerdo a lo previsto en el artículo 8º del Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley Nº 17.823), y se considerará primordial la satisfacción de su interés superior en el pleno goce de sus derechos y garantías consagradas en la Convención Internacional de los Derechos del Niño. Cuando intervenga el Juez competente, el mismo deberá expedirse en un plazo acorde con la viabilidad de la interrupción del embarazo.	y la Adolescencia (Ley Nº 17.823, de 7 de setiembre de 2004). **Cumplida la audiencia, el Juez deberá adoptar resolución dentro del plazo de tres (3) días hábiles, considerando como elemento primordial** la satisfacción del interés superior de la menor en el pleno goce de sus derechos y garantías consagrados en la Convención Internacional de los Derechos del Niño. **El mismo procedimiento será aplicable en caso que mediare oposición de la menor, a que las personas referidas en los incisos anteriores tengan conocimiento de la situación de gravidez en que se encuentra.** **Los plazos referidos en la presente disposición no serán de aplicación en caso de que el cumplimiento de los mismos torne inviable la interrupción del embarazo dentro del plazo establecido en el artículo 1º de la presente ley en cuyo caso el Juez deberá actuar en forma inmediata.** **Son jueces competentes para entender en las causas que se sustancien por la aplicación del presente artículo, los Jueces Letrados de Primera Instancia de Familia en Montevideo y los Jueces Letrados de Primera Instancia en el interior del país.**
Artículo 6º. (Consentimiento de mujeres declaradas incapaces) Si se tratara de una mujer declarada incapaz judicialmente se requerirá el consentimiento informado de su curador y venia judicial del juez competente, que evaluará la conveniencia del otorgamiento de la misma, respetando siempre el	**Artículo 7º. (Consentimiento de mujeres declaradas incapaces).-** Si se tratara de una mujer declarada incapaz judicialmente, se requerirá el consentimiento informado de su curador y venia judicial del juez competente, que evaluará la conveniencia del otorgamiento de la misma, respetando

Proyecto de ley presentado	Proyecto de ley sustitutivo aprobado por la Comisión de Salud Pública
derecho de la persona discapacitada a procrear si el motivo de su incapacidad no le impidiere tener descendencia.	siempre el derecho de la persona a procrear si el motivo de su incapacidad no le impidiere tener descendencia.
Artículo 7º. (Derecho a un trato digno) Toda mujer que consulte por una eventual interrupción de su embarazo, deberá recibir un trato digno, de acuerdo a lo previsto en el artículo 17 literales A y B de la Ley 18.335 de 26 de Agosto de 2008.	**Artículo 8º.** (Derecho a un trato digno).- Toda mujer que consulte por una eventual interrupción de su embarazo, deberá recibir un trato digno, de acuerdo a lo previsto en los literales A y B del artículo 17 de la Ley Nº 18.335, de 15 de agosto de 2008.
Artículo 8º. (Alcance) Sólo podrán ampararse en las disposiciones contenidas en esta ley las habitantes de la República que acrediten fehacientemente su residencia habitual en su territorio durante un período no inferior a 42 semanas.	**Artículo 9º. (Alcance)**.- Sólo podrán ampararse en las disposiciones contenidas en esta ley, las habitantes de la República que acrediten fehacientemente su residencia habitual en su territorio durante un período no inferior a **veinticuatro (24)** semanas.
CAPÍTULO II **De los servicios de asistencia médica, públicos y privados** **Artículo 9º. (Obligación de los servicios)** Todos los servicios de asistencia médica, tanto públicos como privados habilitados por el Ministerio de Salud Pública, tendrán la obligación de realizar la interrupción voluntaria del embarazo a las usuarias que lo requieran en las hipótesis previstas en esta ley, ya fuera en forma directa o indirecta mediante las contrataciones de servicios	**CAPÍTULO II** **De los servicios de asistencia médica, públicos y privados** **Artículo 10. (Obligación de los servicios).- Las instituciones del Sistema Nacional Integrado de Salud -en forma directa o mediante las contrataciones de servicios pertinentes- deberán a través de los equipos de salud que las componen, asegurar el derecho de la mujer a interrumpir el embarazo en los términos previstos por la**

Proyecto de ley presentado	Proyecto de ley sustitutivo aprobado por la Comisión de Salud Pública
pertinentes. Ante la eventualidad de que algún integrante del personal médico o de salud se excusara por razones fundadas de participar en dicho procedimiento, las instituciones médicas deberán asegurar el concurso del personal calificado, para garantizar el cumplimiento de lo expresado en el párrafo anterior. Quienes soliciten ser excusados de participar en dicho acto médico, bajo ninguna circunstancia podrán ser objeto de sanciones o actos que afecten su desempeño laboral.	**presente ley.** **Dicha interrupción se realizará de acuerdo a la decisión de la paciente y tomando en cuenta la mejor evidencia científica disponible al momento de llevarla a cabo, de acuerdo a Guías Clínicas que el Ministerio de Salud Pública emitirá regularmente.**
Artículo 10. **(Garantía)** Las instituciones, previstas en el presente capítulo, garantizarán a sus usuarias el acceso gratuito y permanente a la interrupción voluntaria del embarazo en las condiciones establecidas en la presente ley.	**Artículo 11.** **(Garantía).-** Las instituciones previstas en el presente capítulo, garantizarán a sus usuarias el acceso **oportuno** a la interrupción voluntaria del embarazo en las condiciones establecidas en la presente ley.
Artículo 11. **(Obligación de informar).** Los servicios comprendidos en la presente ley deberán garantizar a sus usuarias la información sobre medidas de anticoncepción establecidas en el marco de la Ley Nº 18.426 del 10 de diciembre de 2008, y brindarles información integral y apoyo respecto a sus derechos, y a la interrupción voluntaria del embarazo, antes, durante y después que ésta haya adoptado una decisión.	**Artículo 12.** **(Obligación de informar).-** Los servicios comprendidos en la presente ley deberán garantizar a sus usuarias la información sobre medidas de anticoncepción establecidas en el marco de la Ley Nº 18.426, de 1º de diciembre de 2008 y brindarles información integral y apoyo respecto a sus derechos y a la interrupción voluntaria del embarazo, antes, durante y después que ésta haya adoptado una decisión.
Artículo 12. (Confidencialidad) Los servicios comprendidos en la presente ley deberán mantener la confidencialidad dando cuenta de la interrupción voluntaria del embarazo, sin revelación de	**Artículo 13.** (Confidencialidad **e información).- La identidad de la mujer que interrumpiera su embarazo al amparo de la presente ley deberá ser mantenida en total reserva.**

Proyecto de ley presentado	Proyecto de ley sustitutivo aprobado por la Comisión de Salud Pública
la identidad de la mujer, al sistema estadístico del Ministerio de Salud Pública de acuerdo a lo previsto por el Art. 21 de la Ley 18.335 de 26 de agosto de 2008.	
Capítulo III **De los derechos y deberes de los trabajadores de la salud** **Artículo 13º. (Profesionales Intervinientes)** Todos los servicios comprendidos en la presente ley tendrán la obligación de realizar la interrupción voluntaria del embarazo a las usuarias por un médico ginecotocólogo en las hipótesis previstas. La excepción será el caso de salvar la vida de la mujer, donde no se requerirá otra condición que la de título médico.	**Artículo 14. (Objeción de Conciencia).- El personal de salud tiene derecho a negarse, de acuerdo con su conciencia, a brindar los servicios conexos a la interrupción voluntaria del embarazo establecidos en la presente ley. La objeción de conciencia no podrá dar lugar a ninguna sanción o discriminación.** *Nota: este artículo corresponde el segundo inciso del proyecto presentado*
CAPÍTULO IV **Disposiciones finales** **Artículo 14º (Excepcionalidad)** Las hipótesis no comprendidas en la presente ley - dentro de un margen que determinará de acuerdo a la mejor evidencia científica la reglamentación- deberán ser consultadas en la respectiva comisión que lleve este tema dentro del Ministerio de Salud Pública.	**CAPÍTULO III** **Disposiciones finales** **Artículo 15. (Excepcionalidad).- Créase un Comité Clínico sobre Interrupción Voluntaria del Embarazo de carácter multidisciplinario en el ámbito del Ministerio de Salud Pública.** **El Comité será una instancia técnica preceptiva para lo cual tendrá en cuenta la mejor evidencia científica.** **Los reclamos que surjan en relación a la aplicación de las disposiciones técnicas de la presente ley, entre otros,**

Proyecto de ley presentado	Proyecto de ley sustitutivo aprobado por la Comisión de Salud Pública
	edad gestacional, gravedad de malformaciones, serán resueltos por el referido Comité sin derecho a apelación.
Artículo 15°. (Derogaciones) Deróganse los artículos 325, 325 bis y 328 del Código Penal y demás disposiciones que se opongan a la presente ley, quedando como artículo 325, el actual texto 325 tercero: **Artículo 325.** (Aborto sin consentimiento de la mujer) El que causare el aborto de una mujer, sin su consentimiento, será castigado con dos a ocho años de penitenciaría.	**Artículo 16. (Sustituciones).- Sustitúyense los artículos 325 y 325 bis del Código Penal, por los siguientes:** **"ARTICULO 325. (Aborto fuera de plazo y circunstancias).- La mujer que causare su aborto o lo consintiera por fuera de los plazos y circunstancias establecidos en los artículos 1° y 5° de la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo será sancionada con penas alternativas a la privación de libertad".** **"ARTICULO 325 Bis. (Del aborto efectuado con la colaboración de un tercero, con el consentimiento de la mujer).- El que colabore en el aborto de una mujer con su consentimiento, con actos de participación principal o secundaria fuera de los plazos y circunstancias establecidos en los artículos 1° y 5° de la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo, será castigado con seis a veinticuatro meses de prisión".**
	Artículo 17. (Derogaciones).- Derógase el artículo 328 del Código Penal y demás disposiciones que se opongan a la presente ley.

"Anexo II

Interrupción Voluntaria del Embarazo

Informe en Minoría

Los Senadores que suscriben este informe quieren en primer término, dejar asentada su discrepancia en lo que refiere a la oportunidad en que se considerará el presente proyecto por el cuerpo legislativo que integran, en pleno receso apenas cuatro días antes de finalizado el año y por tratarse de un tema de tanta profundidad y trascendencia, con connotaciones de tan particular y diversa índole (científicas, jurídicas, éticas y religiosas entre otras).

Es precisamente por la relevancia y la particular naturaleza del tema que vamos a tratar que debió haberse postergado su consideración hasta el año próximo una vez finalizado el receso de modo de haber recibido en tiempo y forma a instituciones a quienes convocó la Comisión y a varias organizaciones sociales que así lo solicitaron, como asociaciones profesionales y destacados juristas quienes les señalaron a la secretaría de la comisión su imposibilidad de concurrir en fechas tan especiales y llenas de compromisos como las de la última quincena de diciembre.

Yendo ahora al contenido del proyecto en sí mismo, este básicamente consagra el derecho de toda mujer en estado de gravidez a decidir la interrupción de su embarazo durante las primeras doce semanas de gestación, previéndose un procedimiento especial para el caso de menores e incapaces y de excepciones al principio general en circunstancias de riesgo para la salud o vida de la mujer, embarazo producto de una violación y existencia de malformaciones fetales graves incompatibles con la vida extra uterina.

Creemos oportuno hacer referencia a que un proyecto muy similar a este, llamado "de Defensa del Derecho a la Salud Sexual y Reproductiva", fue considerado en la Legislatura anterior y aprobado por mayoría en ambas Cámaras, siendo posteriormente vetado en forma parcial por el entonces Presidente de la República el Dr. Tabaré Vázquez, en función de argumentos de base constitucional, científica y de conveniencia, los cuales son íntegramente compartidos por los abajo firmantes.

Los impulsores de este proyecto de ley dicen estar convencidos de que a través del mismo, el número de abortos en este país se va a reducir, en la medida que sea acompañado por una legislación integral. Esto constituye a nuestro juicio una opinión equivocada y aunque esta sea una cuestión controvertida, la experiencia internacional indica claramente en que en aquellos países en donde se han legalizado los métodos abortivos, estos han aumentado significativamente, tal cual lo registran estadísticas confiables, como es el caso de los Estado Unidos de Norteamérica donde luego de la despenalización se triplicaron los abortos, el caso de Francia, España, Rusia, etc.

De modo que, en un país que imperativamente debe cambiar su composición demográfica, en tanto nuestra población ha descendido de acuerdo a las estadísticas del último censo, el abrir la posibilidad de disminuir el número de nacimientos, parece a todas luces un contrasentido.

EL ABORTO Y SU RELACIÓN CON EL DERECHO VIGENTE

Los fundamentos de derecho de la posición que sustentamos se fundan primaria y básicamente en la defensa y preservación del más fundamental de todos los derechos, el derecho a la vida. Este es el primero al cual refiere el artículo séptimo de la Constitución de la República puesto que sin él no existe ninguno de los demás, siendo el único que no admite restricciones por razones de interés general y que además, por su condición de preexistente a su reconocimiento, tampoco puede ser objeto de limitación alguna.

En consecuencia, ante ese verdadero mandato imperativo, no se puede admitir que se pretenda hacer prevalecer la voluntad de la mujer a disponer de su propio cuerpo, como si el feto fuera parte de este, interrumpiendo un embarazo, invocando un supuesto superior derecho y una ilegal autonomía de voluntad, cuando el resultado final es la eliminación de una nueva vida.

Así lo señalaba con particular claridad y lucidez el Dr. Bernardo Villamil, destacado docente de Derecho Penal el cual gráficamente expresaba: "El derecho a la vida es un aspecto del derecho a vivir el cual existe y es ejercido como resultante del reconocimiento de aquel. Su sentido primordial es impedir que el estado mate seres humanos, legalice su muerte o de algún modo lo permita". Nosotros entendemos que este proyecto introduce una particular especie de legalización de la muerte.

¿Por qué afirmamos esto último? Porque estamos profundamente convencidos como se demostrará más adelante, de que la vida comienza con la concepción, esta conclusión es compartida entre otros por el ya aludido Dr. Tabaré Vázquez, cuando en los fundamentos de su veto literalmente afirma: "La legislación no puede desconocer la

realidad de la existencia de vida humana en su etapa de gestación, tal como de manera evidente lo revela la ciencia. La biología ha evolucionado mucho. Descubrimientos revolucionarios como la fertilización *in vitro*, el ADN con la secuenciación del genoma humano, dejan en evidencia que desde el momento de la concepción hay allí una vida humana nueva, un nuevo ser".

En idéntico sentido se ha pronunciado el Dr. José Korzeniak cuando afirma: "Desde el punto de vista biológico el Derecho a la Vida supone el derecho a nacer, a existir, a sobrevivir. Este derecho no admite en caso alguno limitación, ni aun por vía legislativa y aun cuando sea por razones de interés general".

Por otra parte, lo anterior está diáfanamente consagrado en instrumentos internacionales a los cuales ha adherido el Uruguay, incorporándolos a su derecho interno, como lo es la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica, Ley N° 15.737). Dicho tratado en su artículo cuarto establece: "Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y en general a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente".

A su vez, la Convención de los derechos del niño incorporada a nuestro derecho interno por la Ley N° 16.137 dispone similar obligación cuando expresa: "Considerando que el niño por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidados especiales, incluso la debida protección legal, antes como después del nacimiento".

Posteriormente, este mismo Principio es consagrado en el Código de la Niñez y de la Adolescencia vigente, el cual en su artículo cuarto dispone: "Para la interpretación de este código se tendrán en cuenta las disposiciones y principios generales que informan la Constitución de la República, los Convenios sobre los derechos del niño, Leyes nacionales y demás instrumentos internacionales que obligan al país.

Resulta en consecuencia, meridianamente claro, que del análisis de estas disposiciones del derecho interno e internacional que obligan al Uruguay por la aplicación además del Artículo 26 de la Convención de Viena, en cuanto establece el principio del *Pacta Sunt Servanda* (lo pactado obliga), la vida humana tiene protección legal desde el momento mismo de la concepción, y toda afectación de ella deviene ilegítimo.

También hacemos caudal con argumentos en línea con nuestra oposición a lo establecido en el numeral segundo del artículo 42 de la Constitución de la República en cuanto dispone: "La maternidad cualquiera sea la condición o estado de la mujer tiene derecho a la protección de la sociedad y a su asistencia en caso de desamparo".

Pasamos a analizar en mayor detalle los aspectos biológicos, bioéticos, sanitarios y socio-culturales de gran relevancia en este proyecto de ley, que no fueron suficientemente debatidos en la Comisión por la urgencia de los plazos impuestos arbitrariamente por la mayoría.

1. (Discriminación contra el progenitor masculino) La gestación requiere la participación de dos seres humanos: un hombre y una mujer. El producto de esa gestación, (embrión, feto o no-nato), que es otro ser humano distinto, no puede ser considerado "propiedad de libre disponibilidad" de ninguno de los dos progenitores. No puede ser considerado de esa forma por dos razones: primero porque no es un objeto inanimado o un animal inferior, es un ser humano sujeto de derechos; y segundo, porque se requirieron dos personas para concebirlo y se requerirán dos personas (en realidad muchas más), para criarlo exitosamente. La participación del progenitor masculino le genera a este derechos y deberes para toda la vida. Este proyecto de ley establece en cambio, el aborto provocado como un "derecho individual de la embarazada", lo que excluye los derechos y deberes del progenitor masculino. El padre puede o no estar de acuerdo con la intención de su compañera y ese interés legítimo es ignorado en este proyecto. Además, es una señal contraria e inequívoca al involucramiento activo de los padres varones en la crianza de sus hijos desde su gestación hasta la mayoría de edad, política social que persigue cualquier sociedad que aspire a modernizarse.

2. (Transformación de un delito en un derecho) El aborto provocado causa un daño irreversible en el embrión o el feto: lo mata, le quita la vida y por ende, toda posibilidad de seguir creciendo y desarrollándose como ser humano. Por ello, el aborto provocado ha sido históricamente considerado un delito y por tanto, penado, salvo que se realice en determinadas circunstancias y bajo la supervisión del Estado. En Uruguay se efectúan anualmente miles de abortos; se estima cerca de 30.000 por año pero nadie, o casi nadie es penado por ello. De hecho, la pretensión punitiva del Estado sobre este delito no se ejerce. La violación repetida de la norma no justifica su derogación. Por su repercusión fatal sobre el embrión o el feto el aborto provocado, pese a su práctica difundida, continúa siendo reprobable y constituye un mal social. El proyecto lo reconoce parcialmente al mantener las mismas causales y sanciones que en la actualidad, en la redacción propuesta de los artículos 325, 325 bis y 325 ter, cuando el aborto se realiza por

fuera de los plazos y de las situaciones estipuladas en el proyecto. A diferencia de los países sajones, en nuestro ordenamiento jurídico la "costumbre" no es fuente de derecho. Congruente con estas consideraciones el proyecto, en lugar de abolir el delito podría haber mejorado la graduación de estas infracciones a la ley penal ajustando concomitantemente las sanciones, como lo intenta en el 325.

3. (Presencia de un ser humano desde la gestación) El conocimiento científico de la biología intrauterina, que avanza en forma continua, confirma inequívocamente que el ciclo vital es un *continuum* sin interrupción que comienza en la concepción (ver: EHD: "La Biología del Desarrollo Prenatal" http://www.ehd.org/resources_bpd_illustrated.php?language=84)

Con solo 3 semanas, el embrión ya tiene un cerebro dividido en 3 secciones principales; se están desarrollando los aparatos respiratorio y digestivo; se han formado vasos sanguíneos y su corazón ha comenzado a latir (y lo seguirá haciendo ininterrumpidamente hasta su fallecimiento). Entre la 3ª y la 4ª semanas se pueden identificar el cerebro, la médula espinal y el corazón, el cual late unas 113 veces por minuto. Los riñones aparecen a la 5ª semana. Entre esta y la 6ª el embrión comienza a hacer movimientos espontáneos. Si le tocan la zona bucal retira la cabeza. A la 8ª semana, fin del período embrionario y comienzo del fetal, el feto tiene ya más del 90% de las estructuras anatómicas encontradas en el ser adulto. Esas estructuras funcionan conduciendo su propio desarrollo dentro del ambiente protector y nutritivo brindado por el útero materno. Por ejemplo, los riñones del feto producen orina que se excreta al líquido amniótico. En los varones, los testículos en desarrollo comienzan a producir y liberar testosterona. Si bien no hay aire en el útero, el embrión hace movimientos respiratorios intermitentes. Tal vez lo más significativo, al final de la etapa embrionaria el cerebro es altamente complejo y constituye casi la mitad del peso corporal. El 75% de los embriones demuestran ser diestros, preferencia que se mantendrá durante el resto de la vida. Del resto, la mitad demuestra ser zurdos y la otra mitad no demuestra ninguna preferencia. A la 9ª semana, el feto comienza a chuparse el pulgar; puede tragar líquido amniótico; puede asir un objeto; mover la cabeza hacia adelante y hacia atrás; abrir y cerrar la mandíbula; mover la lengua; suspirar y estirarse. Los receptores nerviosos en la cara, las palmas de las manos y las plantas de los pies pueden sentir el tacto. El feto, "ante un ligero toque en la planta del pie", flexiona la cadera y la rodilla y puede crispar los dedos de los pies. En la laringe, la aparición de los ligamentos vocales señala el inicio del desarrollo de las cuerdas vocales. En los fetos femeninos, ya se puede identificar el útero, y las células reproductoras inmaduras, llamadas ovogonios, se están multiplicando en el ovario. Los genitales externos comienzan a distinguirse como masculinos o femeninos. Por tanto, se puede concluir que en esta instancia (9ª semana) el feto presenta un nivel básico de desarrollo bio-sico-social propio de los seres humanos. Imposible pues negarle su propia identidad no solo genética sino también motora y sensorial. Todo esto lleva a afirmar que al embrión y al feto, como seres humanos que son, deben reconocérseles y respetárseles los derechos inherentes a su condición de tales. Entre ellos el primordial, es el derecho a vivir, a desarrollarse y constituirse en un no-nato viable a partir de la 20ª semana, es decir un ser capaz de sobrevivir sin el soporte del útero.

4. (Bioética: principios que deberían aplicarse a TODOS los involucrados en un embarazo) La Comisión de Bioética del MSP expresó ante la Comisión de Salud del Senado que "la interrupción del embarazo es uno de los temas más polémicos", sobre el cual la propia comisión tuvo "dificultad para encararlo"; que es un tema en torno al cual la academia "no logra consenso (ético)". Preguntados los representantes de la Comisión del MSP por la ética de desconocer los derechos de otros seres intervinientes, la Dra. Yubarandt expresó: "En cuanto al punto de vista exclusivamente bioético, los argumentos que se dan para realizar la interrupción voluntaria del embarazo por sola voluntad de la mujer, se fundamentan en el principio de autonomía de la mujer y el principio de justicia. La idea es lograr la equidad en situaciones en las cuales la mujer es discriminada…". "No podemos decir que hay una conclusión o una opinión desde el punto de vista ético pues nuestra Comisión (de Ética del MSP) no llegó a deliberar a este respecto". Similar dificultad encontró la Comisión de Bioética del SMU la cual, por discrepancias internas, solo pudo acordar el siguiente enunciado: "la Comisión (Bioética del SMU) reivindica que, como médicos, nuestra vocación es la defensa de la vida y salud de las personas. Reconocemos que el aborto es una realidad en nuestro país, que la penalización no ha logrado revertir y que afecta desigualmente a hombres y mujeres. Entonces, como médicos somos conscientes que debemos profundizar la reflexión y acercamos a la problemática, en primer lugar colaborando en el análisis de este articulado". "Con respecto al artículo 1°, existen dos posiciones distintas en la Comisión. Algunos respetan la existencia de un derecho a decidir la interrupción del embarazo en la mujer; para otros ese derecho no es superior al derecho a la vida del embrión y el feto".

Ninguna de las Comisiones asesoras logró pues un consenso y quienes argumentaron a favor del proyecto basaron su posición en los principios de "autonomía" y "justicia". ¿Son estos, los únicos principios

que deberían ser considerados? ¿Es solo el interés de la embarazada que debe ser preservado?

Fisterra.com, una organización dedicada a la atención primaria, define el conjunto de principios de bioética de la siguiente forma: "El mundo humano es un mundo de significados más allá de la apariencia y, por tanto, de valores. Algunos de estos, los que se orientan a la búsqueda del bien que proporcionará la felicidad, son valores éticos. Hay una serie de valores éticos que deberían ser aceptados universalmente, por ejemplo la libertad, o la igual dignidad de todas las personas. El aforismo de Hipócrates, primero no hacer daño (principio de no maleficencia), que aporta una llamada de prudencia al afán de hacer bien al enfermo (principio de beneficencia), se complementa, en el momento actual, con otros principios (autonomía y justicia). Los principios de la bioética resultan un buen instrumento para analizar la calidad ética de las decisiones sanitarias. Tales principios son: beneficencia, no-maleficencia, autonomía y justicia".

El fundamento de este proyecto sería el principio de autonomía de la embarazada. "Autonomía" implica: "Capacidad de elección, libertad. En la bioética liberal, de corte kantiano, significa la elección de los fines vitales pero sin referencia a una norma moral: autonomía es creación de los propios fines y determinación por ellos". Este principio justificaría el derecho de la mujer a elegir si continuar o no con su embarazo en función de sus propias preferencias.

El otro principio invocado es el de "justicia" que establece: "Tratar a cada uno como corresponda, con la finalidad de disminuir las situaciones de desigualdad (ideológica, social, cultural, económica, etc.)."..."se pretende que todos sean menos desiguales, por lo que se impone la obligación de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales para disminuir las situaciones de desigualdad". El principio de justicia se invoca para justificar que la embarazada pueda decidir por sí misma porque es quien carga con las obligaciones mayores del embarazo, tanto durante como después de la gestación. No reconocerlo constituiría una injusticia en su contra.

Pero nótese que en el proyecto no se hace referencia a los demás involucrados, el feto y el progenitor, ni a los otros dos principios: el de "beneficencia" y el de "no maleficencia". No es que estas otras personas o principios no estén involucrados en la gestación pues obviamente lo están. La "no maleficencia" implica que no es ético hacerle daño al paciente o a un tercero como el embrión; "beneficencia" implica que la conducta propuesta aporta un beneficio de salud, no solo para la embarazada sino también para el feto.

Por tanto, entendemos que este proyecto no es aceptable desde el punto de vista bioético al no tener en cuenta a todos los involucrados ni hacer valer la totalidad de los principios. Es éticamente inaceptable y constituiría un atraso su aprobación.

5. (Biología: dos seres diferentes y autónomos, uno que apoya y otro que se autodesarrolla) El bio-eticista alemán Antoine Suarez se plantea si el embrión humano es una persona, tema que analiza desde diversos ángulos. Primero establece que los siguientes enunciados son válidos y equivalentes entre sí: "los embriones son adultos pequeños" y "los adultos son embriones desarrollados". En consecuencia sostiene que el embrión y el hombre adulto, al que el embrión puede transitar de modo continuo en condiciones de desarrollo favorables, son uno y el mismo ser vivo.

En primer término durante la etapa embrionaria se desarrollan los tejidos y órganos que tendrá el ser adulto. A partir de esa instancia, que se completa a la 8ª semana, hay crecimiento metabólico pero no aparición de nuevos tejidos. Por tanto, una interacción fisiológica que no induce diferenciación celular adicional se reduce a metabolismo y no origina la aparición de una nueva persona. Es el mismo ser.

El desarrollo embrionario, fetal y posterior al nacimiento es guiado por el conjunto de "instrucciones" contenidas en el genoma. En un ambiente propicio esas instrucciones determinan primero la diferenciación celular, es decir la aparición de células diferentes, tejidos, órganos, aparatos y sistemas; y luego su multiplicación hasta lograr el crecimiento completo al inicio de la juventud. El desarrollo es "conducido" por la información genética aportada por embrión primero y el feto después; no es conducida por información que aporte la madre.

Existen durante la gestación mecanismos sucesivos más complejos de comunicación entre el embrión y la madre. Los más destacados son el líquido amniótico y la placenta. Estas estructuras transitorias cumplen dos funciones: primero, constituyen una modem informático que posibilita el intercambio de substancias entre la madre y el embrión; y segundo, protegen la autonomía de ambos organismos: el del feto y el de su madre.

El embrión primero y el feto después tienen un papel dominante en la gestación. Durante el alojamiento de un embrión en el útero, la regulación de la expresión genética (qué genes se activan y cuáles no) y la diferenciación celular (dando lugar a una gran diversidad de tejidos, órganos, aparatos y sistemas), no dependen del intercambio fisiológico con el organismo materno sino de la información genética aportada por el embrión.

Esta realidad biológica, de dos seres diferentes que conviven e intercambian durante la gestación, no es tenida en cuenta por el proyecto de ley. Este trata al embrión y, en parte también al feto (desde la 8ª a la 12ª semana), como un tejido de la madre y no como un ser humano distinto. El proyecto, desde este punto de vista, atenta contra la reproducción humana lo que lo coloca claramente en falta bioética en relación a la autonomía del embrión-feto.

6. (El aborto como método de planificación familiar.) De acuerdo con las estimaciones más confiables Uruguay tiene una tasa de abortos en el entorno de 44 por cada 1.000 mujeres en edad fértil (33.000 abortos y 750.000 mujeres entre 15 y 45 años). De acuerdo con un relevamiento reciente publicado por *International Family Planning Perspectives* (Vol. 33, N° 3, setiembre 2007), sobre prevalencia del aborto en países que lo han despenalizado, las tasas más altas se observan en Cuba y en los ex países socialistas (Cuba 57; Rusia 45). Las más bajas se ven en los países nórdicos y de Europa Occidental (entre 11 y 20). De acuerdo con este estudio las tasas están disminuyendo en la mayoría de los países, al tiempo que está aumentando el uso o la efectividad de los anticonceptivos. La hipótesis resultante consiste en que los anticonceptivos por un lado y la educación sexual y reproductiva por otro, son los factores que más influyen en la disminución del embarazo no deseado y del aborto. La variación de la tasa de abortos como consecuencia de la despenalización, dependerá del punto de partida. Si este es bajo, porque los programas de anticoncepción y de educación sexual y reproductiva han sido efectivos, la despenalización tendrá poco efecto sobre la frecuencia. Si en cambio, el punto de partida es alto (superior a 25 por 1000 mujeres en edad fértil) y no se modifican los programas de anticonceptivos y de educación sexual en la niñez y adolescencia, se verificará un aumento de las tasas. Uruguay se encuentra en esta última circunstancia. Parte de una tasa elevada (44) y, como sus programas de contracepción y de educación sexual son poco efectivos, de aprobarse la ley propuesta, la tasa de abortos provocados se incrementará aún más.

7. (Objetivo de la ley: derecho a elegir; no a abatir el aborto) Toda política pública persigue una finalidad que en general consiste en modificar conductas de grupos de la población. Este proyecto de ley no tiene por finalidad abatir el aborto sino establecer el derecho de la mujer a elegir sobre continuar o no con su embarazo. La dificultad esencial de este proyecto de ley deriva de lo limitado de su objetivo. Este está estipulado en el artículo 1°: "Toda mujer mayor de edad tiene derecho a decidir la interrupción voluntaria de su embarazo durante las primeras doce semanas del proceso gestacional". Este proyecto de ley persigue únicamente la finalidad de establecer el derecho de la embarazada a elegir y a decidir, la interrupción del embarazo. No considera otros fines posibles y necesarios en relación a los embarazos no deseados, los que serían igual o más importantes desde el punto de vista social. Entre ellos se podrían incluir la reducción de la tasa de abortos provocados, la promoción de la educación sexual y reproductiva, la efectivización de programas anticonceptivos y el facilitamiento de alternativas de crianza para la niñez no deseada o con graves dificultades de familia. Esta limitación de finalidades implica además, una contradicción flagrante con otra disposición jurídica, relativa también a la capacidad de la embarazada para elegir y decidir, en este caso en relación a la adopción. Efectivamente, el artículo 135 del CNA, en la redacción dada por el artículo 3° de la Ley Nº 18.590 establece que "no tendrá validez el consentimiento que se otorgue para la separación del hijo por nacer o dentro de los primeros 30 días... tal consentimiento será nulo". Esta disposición se basa en una discapacidad emocional de la embarazada durante el embarazo y el post-parto (depresión post-parto), que le impediría adoptar la decisión que más le conviniera a su hijo por nacer o ya nacido, a su familia y a ella misma. De aprobarse este proyecto de ley, que despenaliza el aborto antes de las 12ª semana, la embarazada quedará habilitada legalmente para quitarle la vida a su hijo en gestación pero no para otorgarlo en adopción en caso que decidiera continuar con su embarazo. Ello constituiría una incongruencia imposible de conciliar, no solo con los principios de bioética, sino con la lógica más elemental. Revertiría el principio de que "quien puede lo más" (suprimir la vida), "puede lo menos" (darlo en adopción). Esta incongruencia refleja la orientación incorrecta de esta norma que privilegia solo un interés, el de la embarazada, en lugar de intentar afrontar la complejidad indiscutida de este fenómeno sanitario y social.

En función de todas estas consideraciones entendemos que el estado y la sociedad uruguaya deben desarrollar políticas y programas, que pasan por proteger y ayudar en todas las formas posibles a las madres embarazadas, muy en especial a aquellas de más modesta condición y no incentivar, mediante su legalización, las prácticas abortivas.

Alfredo Solari, **Carlos Moreira**."

SEÑOR PRESIDENTE.- Léase el proyecto.

(Se lee.)

-En discusión general.

Tiene la palabra la Miembro Informante en mayoría, señora Senadora Xavier.

SEÑORA XAVIER.- Como sabemos, señor Presidente, este tema ha sido tratado en innumerables sesiones parlamentarias: desde 1985 hasta hoy ha estado presente en todas las Legislaturas, con propuestas de diversos Legisladores representantes de distintas colectividades políticas. Hemos sacado los antecedentes legislativos de cada uno de esos proyectos y hemos visto quiénes fueron sus proponentes en cada uno de los años en que fueron planteados. Obviamente, siempre hubo un tono diferente en esos proyectos: en algunos casos solo modificaban las leyes penales, en otros se hablaba de la sola voluntad de la mujer, etcétera. En definitiva, si bien el abordaje a la temática tenía diferencias, este ha sido -reitero- un tema presente en todas las Legislaturas desde la reapertura democrática.

Hemos revisado también -me falta información del año 1985 porque no la pudimos encontrar- el índice, no de las personas, sino de todas las delegaciones que han concurrido al Parlamento a lo largo de esos debates a brindar su opinión, de la que existe registro en las versiones taquigráficas que tuvimos a disposición para repasar y estudiar. Insisto: se recibió a más de cien delegaciones durante estas Legislaturas y aclaro nuevamente que no nos tomamos el trabajo de leer quiénes fueron las personas que las integraban, pero sabemos que algunas de esas delegaciones venían representando a decenas de organizaciones sociales. Ahora bien, en esta Legislatura tuvimos un criterio de economía para priorizar la profundización del tema, que implicó que algunas delegaciones comparecieran con varios integrantes y a su vez en representación de otros tantos. Asimismo, enfocamos nuestra prioridad de estudio en los efectos que las legislaciones recientemente aprobadas y las políticas públicas que se han llevado adelante han tenido sobre la realidad que hoy estaremos debatiendo en cuanto a la interrupción voluntaria del embarazo. ¿A qué voy con esto? A que este proyecto es, a nuestro juicio, parte integrante de otros que en la Legislatura anterior hemos votado y que hoy como leyes se han implementado en todo el territorio nacional. Estoy hablando, en particular, de la Ley de Salud Sexual y Reproductiva aprobada en 2008, uno de cuyos capítulos vetado fue el correspondiente a la interrupción voluntaria del embarazo. En aquella oportunidad la Asamblea General se constituyó para intentar levantar el veto, pero no pudo alcanzar los tres quintos de votos requeridos de cada Cámara. En aquel momento de todos modos sesionamos convencidos de que debíamos tener esa instancia de la Asamblea General. Por eso creemos que ese vacío legal que quedó, hoy se llena con este proyecto de ley que estamos considerando como parte de esa concepción integral de este tema interrupción del embarazo, que no empieza y termina con el, sino que se nutre de todos los antecedentes que garantiza la Ley de Salud Sexual y Reproductiva, que contempla los aspectos de prevención y de educación en dos áreas esenciales. Me refiero al área sanitaria, teniendo equipos de salud que contemplen la realidad del contexto de la mujer gestante, y a la generación de la conciencia necesaria para que el capítulo interrupción voluntaria del embarazo se constituya en la verdadera excepción, en el último recurso y no como lamentablemente ha ocurrido durante la vida de nuestro país como nación -Barrán lo rescata en sus libros sobre la historia del Uruguay- en un procedimiento extendido en todos los sectores sociales durante décadas y en todo el territorio. Hasta ahora se ha considerado al aborto como un método de anticoncepción, pero a eso nos hemos opuesto siempre y por esa razón propusimos las sucesivas normas que sufrieron diverso destino: algunas no salieron del cajón; otras fueron proyectos con aprobación en una sola Cámara; la de la última Legislatura fue aprobada en ambas ramas parlamentarias pero sufrió un veto parcial.

Entonces, es en ese contexto que la Comisión de Salud Pública del Senado ha llevado adelante esta discusión, que nos parece es un acumulado de las versiones de los diferentes ámbitos sociales, políticos y académicos, además de tener la intención de recoger el consenso parlamentario ya concretado en la Legislatura pasada. Nuestra intención no fue innovar, sino recoger ese consenso para efectivamente llenar ese hueco legislativo que se ha producido. Cuando consultamos a expertos internacionales acerca de nuestra legislación se nos ha dicho que Uruguay debe ser el único país en que se da la paradoja de que el sistema de salud tiene legalmente asignada la obligación de asistir y acompañar a la mujer en la instancia previa a una eventual interrupción del embarazo y también en la posterior, pero que deja en el medio un hiato en virtud del cual el aborto es delito en todas las hipótesis. Eso es lo que establece la ley de 1938, que penalizó el aborto en todas las circunstancias. Es cierto que existe un tema reiterado que es el de los eximentes y atenuantes que muestran una sensibilidad del Legislador de la época y que no aparece en otros países. Si nos comparamos con países de la región encontramos con que Chile no prevé legalmente ningún eximente ni atenuante, ni siquiera para contemplar la posibilidad de que corra peligro la vida de la mujer.

Pues bien, todo esto quiere decir que Uruguay ha pasado por una diversidad de momentos con relación a la consideración legal de este tema. Cabe recordar que entre 1934 y 1938 el aborto fue legal en nuestro país, no obstante lo cual en ese último año, 1938, se penaliza de la forma que comentamos: como un delito en todas las hipótesis. La verdad es que los atenuantes o eximentes nunca sirvieron, salvo en muy contadas excepciones, para que una mujer confiara en un equipo de salud, planteara su situación y even-

tualmente interrumpiera su embarazo en función de sus posibilidades individuales. Esto ha sido así porque otro tema en cuestión era la posibilidad de preservar el secreto de confidencialidad entre el profesional de la salud y la mujer que consulta. Este es uno de los temas sobre los cuales seguramente tendremos visiones encontradas, siendo por nuestra parte bienvenidas todas ellas.

Por otro lado, quiero decir que tenemos una bibliografía que se amplía Legislatura tras Legislatura. Esto es bueno porque nos aporta determinados datos sobre los que no teníamos elementos comparativos, pero también empiezan a aparecer otros aspectos que hacen difícil identificar determinadas cosas. Uno de los elementos que nos parece muy importante es cómo la opinión pública uruguaya ve este tema que, como veníamos diciendo, tiene casi cien años de debate, con momentos de mayor o menor intensidad.

Me parece interesante citar una publicación de MYSU, Mujer y Salud en Uruguay, realizada por los doctores Oscar Bottinelli y Daniel Buquet, titulada: "El aborto en la opinión pública uruguaya".

En su página 24 hay una serie de conclusiones muy interesantes, a saber: "1. En ambas áreas del país predomina la despenalización del aborto, pero eso es más fuerte en Montevideo que en el interior. 2. Entre los frenteamplistas, la predominancia de la despenalización es muy fuerte, en una relación de cinco a dos, pero también lo es entre los colorados y entre los de otros partidos e indefinidos (seis a cuatro). Entre los nacionalistas, las opiniones a favor y en contra son parejas. No hay ninguna segmentación político-partidaria en la que no prevalezca el apoyo a la despenalización del aborto".

Hay otros puntos que considero del caso leer para ambientar el debate en este ámbito -esencialmente de representación político-partidaria de la sociedad uruguaya-, por cuanto a lo largo de los diferentes momentos de la discusión -no a lo largo de la presentación de los proyectos de ley- se han reflejado diversas opiniones que no respetan los límites de las Bancadas en cada uno de los momentos, y las expresiones políticas del voto se han visto trastocadas con relación a lo que pueden significar las propias convicciones de cada uno de nosotros sobre este tema y las que tiene nuestra ciudadanía. Sin duda, hay gente que, opinando a favor o en contra de este tema, elige que estemos acá por otras variables; pero esto también existe y, más allá del resultado de la votación, como colectividades políticas, nos divide a todos.

En la conclusión 3 de la publicación, se expresa: "Los frenteamplistas parecen ser los más alineados con su dirigencia, mientras que en los blancos y muy especialmente en los colorados, surge una cierta disociación entre la opinión de los votantes y la de los dirigentes".

Con relación al tema del sexo, los doctores Bottinelli y Buquet no encuentran diferencias significativas. En la conclusión 5 dicen, con relación a la edad: "La despenalización prevalece en los tres tramos de edad, pero es más fuerte en los adultos medios (32 a 60 años) y más débil en los mayores (61 y más años)".

La conclusión 6 reza: "El apoyo a la despenalización es más fuerte cuanto más alto es el nivel socioeconómico y más alto el nivel educativo. En el nivel socioeconómico bajo hay un leve predominio de la despenalización (proporción de cinco a cuatro), mientras que en el nivel educativo bajo, es decir, personas con educación exclusivamente escolar, completa o incompleta, predomina levemente el mantenimiento de la penalización".

Conclusión 7: "En materia religiosa es más importante el nivel de religiosidad que la pertenencia religiosa. Así, se observa que entre los católicos predomina la postura penalizadora solamente entre los de alta religiosidad, mientras que en los católicos de religiosidad media y baja predomina la tesitura despenalizadora, en nivel similar a los creyentes sin religión. La postura más extrema en materia despenalizadora es la de los no creyentes".

En la conclusión 8 se dice: "Entre las personas de "otras religiones" hay un 40% favorable a la despenalización y un 60% contrario, lo que significa una proporción parecida a los católicos de alta religiosidad".

Sobre este tema se abunda bastante, pero queremos recordar que a los Legisladores nos ha llegado -no recuerdo si en esta Legislatura o en la anterior- la Encuesta Género y Generaciones, que también desagrega los diferentes segmentos que pueden ser considerados en la opinión pública con relación a la autodefinición religiosa. Salvo en una de las religiones que se profesan en nuestro país, en las demás se observa una tendencia más favorable a la despenalización que a la penalización. La cuestión es que entre el 40% y el 60% de la opinión pública se divide, más o menos para un lado o para otro, con relación a este tema.

Esta publicación no contiene solamente conclusiones de una encuesta sucesiva de opinión pública, sino que también tiene muchos puntos interesantes que ayudan a reflexionar sobre el tema.

Interesa destacar que en muy pocos temas se revela un porcentaje bajo de "No sabe/no contesta". La despenalización del aborto, es decir, la interrupción

voluntaria del embarazo, es uno de los temas en el que el "No sabe/no contesta" difícilmente supera el 10%. Nosotros, que somos muy estudiosos de las encuestas de opinión, sobre todo cuando se acercan las instancias electorales o tenemos un tema importante a considerar, siempre queremos saber qué es lo que nos dice la gente en la calle y lo que nos pueden informar quienes se dedican a esta tarea.

Reitero que en este tema el porcentaje de "No sabe/no contesta" es bajo. ¿Por qué? Por todo lo dicho anteriormente, porque hace cien años que se discute este tema y porque es una práctica muy extendida, que seguramente disminuirá desde el momento en que se ha aplicado, aunque sea tímidamente -aun cuando el marco legal lo permite- la educación necesaria en los ámbitos sanitarios y educativos formal e informal.

Hay otro elemento a considerar que no está en este estudio y que se relaciona con los jóvenes -en general, se piensa que puede ser una práctica exclusivamente de esa franja etaria, pero en realidad es utilizada por mujeres que superan los cuarenta años, que ya tienen hijos y que, muchas veces, otro hijo no se encuentra dentro de sus posibilidades reales de crianza-: no aducen falta de información, ya que conocen los métodos de anticoncepción. Aquí hay dos elementos importantes a tener en cuenta: uno, es la invulnerabilidad que siente un adolescente, por cuanto piensa que "a él no le va a pasar" o que a "ella no le va a pasar"; y, otro, es la falta de educación sistemática y la dicotomía de la que se hacen cargo quienes tienen una opinión contraria a este tema, para quienes abordarlo no implica hablar de valores.

Cabe preguntarse si el amor y el respeto por el cuerpo de uno, y el amor y el respeto por el cuerpo del otro, no son valores. En lo personal, considero que siempre lo fueron y que la educación sobre la sexualidad y la reproducción tiene que ver con que las niñas y los niños, desde chiquitos, deben saber que sus cuerpos les pertenecen. Este es un tema que incluimos en el debate de hoy, pero que también sirve para algunos otros asuntos en los que, lamentablemente, tiene consecuencias dramáticas, como se puede observar en las hojas de los diarios de todos los días de nuestra historia. Ojalá hubiéramos llegado a tiempo para asistir a esas generaciones que no tuvieron la posibilidad de resistirse a que hicieran de sus cuerpos cosas que no querían.

Esto es lo que se logra consolidar efectivamente en los países que dedican un espacio a la educación sexual y reproductiva a lo largo de la vida de las personas. No alcanza con la información; es necesaria la formación. Si el Estado da información y la familia la suplementa, será muy bienvenida. Aquí se ha discutido en forma sistemática si este es un tema en el que las familias deben garantizar la información o si el Estado tiene algo que ver. En lo personal, no solo estamos convencidos de que el Estado tiene algo que ver, sino también de que la familia tiene mucho que ver. Creemos que las familias están ausentes de muchos hechos horribles que suceden en nuestro país; por ello, no podemos ser negligentes en las responsabilidades que tenemos como Estado de brindar la mayor información posible, lo que implica tener libertad de decisión.

El Cuerpo tiene a consideración un proyecto de ley que contiene una serie de puntos conflictivos. En lo personal, defiendo la posición mayoritaria. Debe quedar meridianamente claro que la existencia de una norma legal no hará que una mujer tome una decisión que no haya resuelto. Esta afirmación obedece a que he comprobado que cuando se habla de una ley en esta materia, hay como una cierta inercia a pensar o a inducir a pensar que, de resultar aprobada, todas las mujeres tendrán que abortar, y eso no es así. Este es un mecanismo garantista, que asegura que la mujer que en determinadas circunstancias -que luego veremos- no pueda proseguir con su embarazo, tendrá las mismas garantías que exigimos para aquella que cursa un embarazo hasta el final. Se trata de no arrogarnos la conciencia moral de decir que está bien si la mujer culmina el embarazo y tiene su hijo, y que está mal si por equis razón no puede hacerlo, porque no somos censores morales; somos Legisladores, por suerte en una sociedad diversa, que tiene ateos y religiosos, y que asegura libertad y protección a esos cultos. Necesitamos el reconocimiento de la diversidad de esa sociedad para que la norma legal sea más equitativa y para tener la visión -sin duda, hay dos- de que ningún derecho es absoluto. No debemos enfrentar dos derechos absolutos, el del embrión o el feto y el de la mujer gestante; tenemos que concebir la evolución de esos derechos y su complementariedad, porque es la única forma de resolver este tema. El otro camino nos lleva a una parálisis, a la situación que hemos vivido durante estos setenta años, en la que creemos que se ha cometido uno de los mayores fracasos legislativos, porque ha regido una norma penalizadora, si las hay, absolutamente ineficaz e inaplicada. Así lo muestran, a lo largo de las décadas, la ausencia de personas procesadas que puedan justificar el carácter penal de esta norma.

Además, los tiempos han cambiado y, por ende, debemos hacer una reflexión: no es lo mismo este debate hace diez años que hoy, en que la interrupción del embarazo se puede hacer en el interior del hogar: la mujer debe concurrir a la institución sanitaria pública o privada para ser asesorada, pero luego, como un hecho químico, farmacológico, se le asigna la prescripción y lo hace en su hogar. A quienes he-

mos participado en equipos de redacción de diferentes proyectos de ley, a veces nos traiciona el pasado y pensamos en intervenciones quirúrgicas cruentas -que han existido-, pero hoy esa realidad ha cambiado. Esto no quiere decir que no haya determinadas circunstancias en que se deban practicar procedimientos invasivos. Evidentemente, un caso de embarazo avanzado, después del quinto mes, que está complicando la vida de la gestante, no es igual que un embarazo en las primeras doce semanas. Ahora bien, tengamos claro que hasta el quinto mes esa práctica es aborto, pero luego de ese tiempo, es un parto prematuro. Si bien los tratamientos a aplicar son diferentes, se ha avanzado muchísimo en los procedimientos químicos que los facilitan.

Esta es una realidad que, además de cambiar la cabeza y las responsabilidades que se pueden exigir a las instituciones y de originar otra modalidad de acompañamiento y de contención de la mujer gestante, también genera un debate diferente en cuanto a las exigencias que se deben requerir a las instituciones sanitarias.

Quisiera saber de cuánto tiempo dispongo, señor Presidente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Como Miembro Informante, dispone de una hora y media como máximo, señora Senadora.

SEÑORA XAVIER.- Muchas gracias, señor Presidente.

A continuación, me voy a referir a uno de los temas polémicos, vinculado con la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la interrupción del embarazo

A este respecto, quiero decir que en su momento tuvimos el gusto de recibir al profesor Gros Espiell, de quien, aunque hoy no lo tengamos entre nosotros, leemos un material cada vez que se discute este tema. En este caso, con relación al artículo 4 del Pacto de San José de Costa Rica, manifestó que no podía decir que fuera partidario del aborto, pero el hecho de que en la norma se haya incluido la expresión "en general", da una cierta flexibilidad a los Estados Parte para legislar en este sentido. Concretamente, expresó que la Comisión Interamericana ha interpretado la frase del artículo 4 de la Convención Americana dándole un sentido preciso a la expresión "en general", que relativiza el carácter absoluto de la afirmación "desde el momento de la concepción". Esto es algo que tenemos claro desde hace un buen tiempo; me parece que la palabra del profesor Gros Espiell es importante. Aclaro que he tomado la cita de la *Revista Jurídica* del Centro de Estudiantes de Derecho, pero también consta en las versiones taquigráficas y en un folleto de la profesora Dufau -también desaparecida-, que ayudó en la redacción de uno de los proyectos de ley, creo que el del año 2002.

Considero que esta es una de las formas en que debemos interpretar el artículo 4 del Pacto de San José de Costa Rica. Dice Gros Espiell que debe llegarse a la conclusión de que las palabras "en general" están dirigidas a permitir la atenuación de la afirmación absoluta de que debe protegerse el derecho a la vida desde el momento de la concepción. Agrega que siendo este el criterio o principio general, no sería violatoria de la Convención una ley que, por razones de interés general, con un propósito de bien común -artículo 30 de la Convención Americana-, permitiera en ciertos casos especialísimos, estrictamente considerados -peligro de muerte para la madre, deformación gravísima del feto con segura incidencia de lesión incurable física o psíquica, violación de la madre-, interrumpir la vida luego de la concepción y antes del nacimiento. Luego señala que la inexistencia de una norma expresa sobre el momento en que comienza el derecho a la protección a la vida en la Convención Europea permite una mayor libertad jurisprudencial en la interpretación del texto. Esta es una de las diferencias existentes entre las normas de los diferentes continentes. El profesor Gros Espiell finaliza diciendo que, en conclusión, en el Pacto de San José, en principio, el aborto está en general excluido, sin perjuicio de que la ley puede, por razones excepcionales, en función del bien común, autorizar a no penalizarlo en ciertos casos especiales.

También tenemos una opinión del profesor Horacio Cassinelli Muñoz con relación a este tema, que fue expresada en un Seminario Permanente de Educación en Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República del año 2000, "Derecho a la vida versus aborto. Adecuación del Derecho Internacional al Derecho Interno". Concretamente, el profesor Cassinelli Muñoz dice que todos los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de seis bienes jurídicos fundamentales; el primero que enuncia es la vida, y también menciona la libertad. Luego se pregunta si allí está consagrado el derecho a la vida. Señala que este artículo no trata del derecho a la vida, sino de un derecho que un personaje importante, el Estado, debe proteger: el goce a la vida. Continúa diciendo que la obligación correlativa a este derecho es la del Estado de proteger a quien está gozando de la vida, y reitera que el artículo 7 empieza con "Todos los habitantes".

SEÑOR ABREU.- ¿Me permite una interrupción, señora Senadora?

SEÑORA XAVIER.- No tengo inconvenientes en conceder interrupciones, pero preferiría mantener el hilo en un tema que es complejo. De todos modos, como excepción, le concedo la interrupción al señor Senador Abreu.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede interrumpir el señor Senador.

SEÑOR ABREU.- Señor Presidente: valoro la generosidad y flexibilidad de la Senadora Xavier.

Voy a citar textualmente lo que expresaba el doctor Gros Espiell. El decía: "Entiendo -y lo digo con sinceridad y convicción- que constituye un profundo error jurídico y humano el hecho de señalar que la mujer tiene derecho a decidir sobre la interrupción de su embarazo". Luego agregaba: "Esta es una primera cuestión con la que estoy en desacuerdo. No debemos olvidar que para considerar el tema hay que tener la Constitución de la República. A mi juicio, el gran error en todo el análisis de este proyecto de ley a nivel de la Cámara de Representantes" -se refería a otro proyecto- "radica en que nadie citó el artículo 7 de la Constitución, que dice que toda persona tiene derecho a la protección de su vida. O sea que la protección de la vida es un derecho de raíz constitucional que ninguna ley puede violar y si hay vida antes del nacimiento ninguna mujer puede violar ese derecho a la vida. Esto es una conclusión de una contundencia muy fuerte desde el punto de vista del Derecho y más cuando viene, nada menos que del catedrático de Derecho Constitucional y de Derechos Humanos cuya responsabilidad, durante muchos años, fue estar al frente de la Corte de Costa Rica de los Derechos Humanos." Expreso esto a los efectos de la interpretación que hace el profesor Gros Espiell, porque cuando habla en general, se está refiriendo a que hay algunas legislaciones que tienen determinadas excepciones, pero cuando hace hincapié en ese tema, deja sentado que el Pacto de San José de Costa Rica aclara que, a los efectos de esa convención, persona es todo ser humano, y establece el derecho de toda persona a que se le respete la vida desde el momento de la concepción.

Este es un aporte, no para dejar sentada una contradicción, sino simplemente para hacer hincapié en la convicción que tenía el doctor Gros Espiell en cuanto a que este tipo de derechos no pueden ser objeto de limitación. El único derecho limitado en este aspecto es el del goce de la vida, pero no el derecho a la vida misma.

Gracias, señora Senadora. Le prometo que no la volveré a interrumpir.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede continuar la señora Senadora Xavier.

SEÑORA XAVIER.- Quiero dejar bien claro -creí haberlo precisado- que el artículo 7º de la Constitución de la República del Capítulo I, Sección II "Derechos, Deberes y Garantías", habla de "Los habitantes de la República". No se está haciendo referencia al embrión, sino a los habitantes de la República y a los derechos que se les consagran.

Aprovecho esta instancia para decir que leí el informe en minoría -luego me extenderé en alguna consideración al respecto; no ahora- y debo decir que el comentario que se le adjudica al ex senador Korzeniak tiene que ver con el artículo 7º de la Constitución, que refiere a los habitantes y no al embrión o al feto. Cabe recordar que al ex senador Korzeniak siempre votó afirmativamente proyectos similares al que estamos discutiendo.

Estábamos citando al doctor Cassinelli Muñoz, quien decía que el texto del artículo 4º del Pacto, en su opinión, no resuelve el problema, sino que lo deja abierto y le da un margen a la doctrina para interpretar lo que quiere decir "persona" y a la ley para protegerla o desprotegerla a partir de un momento distinto del de la concepción. Además, agregaba que no debe confundirse despenalizar con legalizar: despenalizar quiere decir que deja de ser delito, lo que no significa que, según los casos, no pueda ser un hecho lícito o ilícito.

En la Comisión tuvimos oportunidad de recibir a la doctora Mariana Blengio, quien nos ilustró sobre el tema desde la concepción que defendemos quienes decimos que estamos respetando todos los marcos constitucionales y legales, así como las convenciones internacionales. La doctora Blengio, junto a otros colegas, ha desarrollado la interpretación de que, en definitiva, con la Ley Nº 18.426, "Defensa del Derecho a la Salud Sexual y Reproductiva", podría entenderse que el aborto ya no está penalizado para la mujer en el Uruguay. Justamente, esa protección que reclama la Ley Nº 18.426, en definitiva cambia el paradigma, pasando de aquella norma absolutamente punitiva expresada en el Código Penal, a una de protección, de garantía de la mujer frente a la situación del embarazo. La doctora Blengio nos ilustra acerca de cómo debemos ir midiendo el equilibrio entre dos derechos que nunca dijimos que no existieran; lo que siempre sostuvimos fue que el derecho de la mujer, el derecho de la vida de relación, predomina sobre el derecho del embrión. Quienes somos médicos sabemos bien que décadas atrás, cuando no había chance de salvar la vida del feto y la madre agravaba una enfermedad o se enfermaba producto del embarazo -hay enfermedades estrictamente vinculadas al embarazo, como la hipertensión o la diabetes descompensada-, el mandato ético de los profesionales de la salud era salvar la vida de relación, es decir, salvar la vida de la

mujer. Cuando se dispusieron esos principios, a nadie se le ocurrió decir que quienes realizaban esos procedimientos iban a ser considerados "asesinos", iban a ser "excomulgados", etcétera, etcétera. Por tanto, nos afiliamos a la teoría de que los derechos no son absolutos, sino que se los debe contextualizar y armonizar.

Voy a citar a la doctora Blengio, quien decía que la Ley de Salud Sexual y Reproductiva "Incorpora los estándares que han venido siendo recepcionados en el correr de las últimas décadas por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos en temas de salud y concretamente al aspecto sexual y reproductivo. Dichos estándares incluidos en normas internacionales, tanto en el ámbito universal como regional ya se encontraban incorporados en nuestro derecho interno por la vía de la ratificación de las referidas normas internacionales. Su influencia se vislumbra a la luz de la lectura de textos tales como: Convención sobre Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer del sistema de Naciones Unidas". Y sigue: "Así también la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la Violencia contra la Mujer." Más adelante expresa: "La ley 18.426 vigente, atento a lo previsto en su artículo 4, establece que para dar cumplimiento a sus objetivos, corresponde al Ministerio de Salud Pública "apoyar a las parejas y personas en el logro de sus metas en materia de sexualidad y reproducción, contribuyendo al ejercicio del derecho a decidir el número de hijos y el momento oportuno de tenerlos." Se reconoce entonces, el ejercicio del derecho a decidir el número de hijos y el momento oportuno de tenerlos, debiendo el Estado, a través del Ministerio de Salud Pública, dar cumplimiento de tal objetivo." Por eso digo que este proyecto de ley que hoy tenemos a consideración es parte integrante de la Ley de Defensa del Derecho a la Salud Sexual y Reproductiva, pues algunas de las críticas que se le realizan están contempladas en esa normativa; tal es el caso de la paternidad responsable.

Continúo citando a la doctora Blengio, quien decía: "Estos dos elementos resultan muy distantes de los artículos del Código Penal relativos al castigo de la mujer que aborta referidos al comienzo de este trabajo. Las previsiones penales (artículo 325 siguientes y concordantes del Código Penal) resultan contradictorias a la luz de esta norma. Lejos de penar a la mujer en esta situación, se la ayuda. Se la protege, asegurándole con ello la posibilidad de cuidar su salud integralmente, su vida e integridad física y síquica".

Hay distintas posiciones a este respecto. Una de las lecturas importantes para la dilucidación de los aspectos jurídicos es el artículo sobre "La Cuestión del Embrión entre Derecho y Moral" de Luigi Ferrajoli. Ante la pregunta "¿Separación o confusión entre derecho y moral?", las autoridades de la religión católica responden que: "si un comportamiento es inmoral debe ser también prohibido por el brazo secular del derecho; si es un pecado debe ser también tratado como delito". Quiero señalar que no compartimos este punto de vista. Siempre hemos dicho que, para una religión, la interrupción del embarazo podrá continuar siendo un pecado; no tenemos autoridad para juzgar eso: es una decisión de cada uno de los fieles. Sin embargo, un Estado laico como el nuestro, con cien años de separación entre la Iglesia y el Estado, no puede asimilar pecado a delito.

La posición que nosotros defendemos es la separación entre el Derecho y la moral -esto es, entre las cuestiones jurídicas y morales-, que no genera este grado de confusión ni pretende que el Derecho sea el brazo armado de las concepciones seculares. Nos parece que es muy importante reafirmar esta tesis porque nadie niega -y lo he dejado claro cada vez que me ha tocado ser Miembro Informante- la existencia de una contraposición de derechos; lo que queda claro es que esos derechos no son iguales en todo momento.

Por otra parte, nos parece que en este debate es muy positivo evaluar cuánto hemos avanzado en esta materia. En la Legislatura anterior este Senado de la República aprobó por unanimidad un capítulo de la hoy Ley de Defensa del Derecho a la Salud Sexual y Reproductiva. Si bien es verdad que era un proyecto programático, también lo es que abarcaba la sexualidad y la reproducción de hombres y mujeres a lo largo de la vida, que es parte del enganche que debe tener esta iniciativa. Esto difiere mucho de los tiempos en que se promovía la creación de delitos en relación a todos estos temas. Creo que hemos comenzado a entender que aquí hay una cuestión de resorte individual, una garantía del Estado y una diversidad de opiniones que debemos amparar. En ese sentido, quiero decir -sobre todo a quienes están en la Barra y tienen posiciones a favor o en contra de este tema- que gracias a los avances conseguidos por las organizaciones sociales -que nunca abandonaron esta lucha-, a las políticas públicas y a las normas legislativas, en los dos últimos años no hubo muertes por abortos inseguros en este país. Esto difiere mucho de la situación que se daba en el año 2001, y aunque el señor Representante Javier García siempre me contrapone esta afirmación, los números así lo demuestran. Aclaro que no me refiero a números absolutos, donde al Uruguay no le gana a nadie; en cambio, en materia de porcentajes se dieron situaciones alarmantes. Ese año las muertes maternas por abortos inseguros en el Pereyra Rossell llegaron al 47,9%. Traducido a números absolutos esta cifra no resulta significativa, pero implica que en un país donde las muertes maternas son escasas, una de cada dos mujeres falleció como consecuencia de un aborto inseguro. Y estos son datos tomados del hospital de referencia.

Esto motivó la alarma de los profesores Grado 5 de las Cátedras de Ginecología y Obstetricia -que clarísimamente pertenecen a diferentes colectividades políticas- y llevó a que reflexionaran sobre algo que nunca debieron dejar de lado: el vínculo directo con la mujer. El profesor Juan José Crottogini, quien gracias a su tarea de ginecólogo y obstetra trajo a medio Uruguay al mundo, señalaba que había que discutir ciertos casos; el profesional de la salud debe atender todos los casos. El profesor Crottogini, que no era un hombre que estuviese a favor del aborto, sí estaba de acuerdo en aplicar, de acuerdo a la ley vigente, en determinadas circunstancias y frente a casos que lo ameritaban, la interrupción del embarazo. En un libro en el que se recogen sus memorias, se citan tres casos paradigmáticos que, de verdad, ponen la piel de gallina cada vez que se los lee. Esto viene a cuento porque el comportamiento del cuerpo médico fue uno hasta determinado tiempo, y otro luego, cuando se toma distancia de las mujeres y se las estigmatiza, penaliza y cuestiona por consultar sobre la interrupción de un embarazo. Considero que esto es algo que no puede ocurrir en Medicina, y la ley aprobada en la Legislatura pasada, de la que esta norma formará parte, contiene elementos a esos efectos; me refiero al derecho de usuarios y pacientes en la salud.

Quienes integramos ambas Legislaturas recordaremos la previsiones relativas al trato digno, la no estigmatización, la confidencialidad y la historia clínica que contiene la norma, pero vale la pena repasarlas porque deben formar parte de la atención que tiene que brindarse a las mujeres que, en general, están solas en esta circunstancia. Y esto les sucede tanto a las mujeres felizmente casadas durante años, como a la que tuvo una relación furtiva y quedó embarazada; en general los varones están ausentes de esta responsabilidad. Es por esa razón que en este y en otros temas siempre nos van a ver defendiendo la corresponsabilidad en el hogar de hombres y mujeres. Obviamente, no vamos a introducirlo como una exigencia en la ley, porque una cosa es la cuestión abstracta, general -y sería muy bueno que todos fuéramos responsables frente a hechos de esta naturaleza-, y otra es que la incluyamos como un candado a la ley, con lo que la pobre gurisa del lugar más recóndito del interior, que fue violada por el patrón o por el hijo del patrón, nunca va a poder hacer uso de este derecho porque, obviamente, ni el patrón ni su hijo van a ir a declarar que la dejaron embarazada.

Entonces, que no se registren muertes en los últimos años considero que es un logro de estas legislaciones y de la lucha sistemática para que estos temas estén arriba de la mesa. Ahora bien: sí existe morbilidad. El último caso que recordamos es el ocurrido en la ciudad de Paysandú, donde la jueza no procesó a la mujer porque no había cumplido los 18 años, pero sí procesó a su compañero de 19 años y a la persona que, inescrupulosamente, utilizó un procedimiento que tuvo a esa joven -que ya era madre de otro chiquito- varios meses en el CTI y le negó la capacidad reproductiva para el resto de su vida.

¿Tenemos derecho a tener una legislación que contempla la situación antes y después, pero que se lava las manos en el medio, con lo que las mujeres son arrojadas a la clandestinidad, a la falta de escrúpulos y de garantías? Creo que no. Cuando discutimos este tema, siempre aparecen situaciones de mujeres muy jóvenes, que frente a la desesperación y el desamparo, cometen actos que arriesgan su vida. En uno de los debates surgió el caso de una chica de un pueblo de Colonia que, creyendo estar embarazada, y ya con un hijo de pocos meses, tomó veneno para ratas. Durante una gira tuve oportunidad de encontrarme con la madre -me dijeron que quería verme- en el hospital y me dijo "Yo siempre estuve en contra de lo que usted decía, ¿sabe? Me ponía mal. Ahora, cuando recuerdo a mi Flavia que no la tengo, cuando tengo que criar al hijo que dejó huérfano, cuando tengo la posibilidad de pensar que podría estar disfrutando de lo mismo que otra hija que está a punto de parir acá al lado, empecé a entenderla y desde ahora soy una aliada para seguir trabajando en que esta es una decisión que se debe tomar teniendo información". Este tema es resorte de la mujer y lo que debemos hacer los profesionales de la salud es informar para que se decida en libertad; por su parte, lo que deben hacer los Legisladores es dar la cobertura necesaria a las mujeres y a los profesionales de la salud que encaran estos temas.

Podríamos citar un montón de casos, pero estos son solo de los más terribles porque esta gurisa creyó estar embarazada, aunque la autopsia dio que no lo estaba. En realidad, tenía un retraso producto del embarazo que recientemente había tenido. Por supuesto que todo el mundo se puede solidarizar con el dolor y preguntarse por qué quedó nuevamente embarazada. Lo cierto es que hay que seguir profundizando en los servicios amigables; hay que lograr que nadie recurra a veneno de ratas para interrumpir su embarazo y que la gente vaya a un servicio que le brinde información, que le explique los procedimientos, que la ampare, que la siga controlando y que le dé los métodos de anticoncepción adecuados. Sin embargo, todo esto lleva tiempo y además hay cabecitas que piensan que esto no lo deben hacer. No es así, los profesionales de la salud tienen responsabilidades en este sentido.

Sin duda hemos avanzado y creo que lo hemos hecho por el buen camino; es más, me parece que en materia de interrupción del embarazo habrá mejoras y reducciones. Aquí hay otro punto polémico y tiene que ver con la pregunta de si los registros suben o

bajan; la verdad es que inicialmente suben. Queda claro que nadie confiesa un delito pero, cuando se despenaliza y se empiezan a tomar registros, la gente siente que tiene las garantías suficientes como para decir que efectivamente tuvo un aborto en su vida o que va a realizarse uno. Reitero que ese pico se registra siempre, pero los estudios científicos que tenemos -que han sido ratificados por autoridades del Ministerio de Salud Pública que han estado al frente de las "Iniciativas Sanitarias" y que tienen este tema monitoreado de manera permanente- no nos han podido aportar estudios científicamente avalados que comprueben lo otro que se dice, que si despenalizamos el aborto las mujeres van a ir en masa a interrumpir sus embarazos. ¡No menospreciemos la inteligencia y la capacidad de la mujer! Ninguna mujer -y digo ninguna sabiendo que siempre hay excepciones porque no puedo considerar buena madre, por ejemplo, a alguien que junto a su pareja le pega a un hijo hasta dejarlo internado- hará algo así; en realidad llegan con mucho dolor y con mucha convicción a la decisión de no proseguir con su embarazo.

Me resta mencionar un aspecto que tiene que ver con nuestros compromisos internacionales. Como ya he mencionado, formamos parte de la Cedaw, de su Protocolo facultativo, y estos temas nos han sido observados. ¿Por qué? Porque la Cedaw tiene un Comité que evalúa los avances en este y en otros temas; por ejemplo, cuando hemos hablado de participación política o de aspectos laborales, han estado sobre la mesa las recomendaciones realizadas. En definitiva, la Cedaw reclama que Uruguay dé pasos en el sentido de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres. Nosotros hemos presentado informes muy atrasados que tenía el Estado uruguayo, por lo que algunas consideraciones pueden resultar anacrónicas, pero nos estamos poniendo al día e intentamos avanzar en ese compromiso que tenemos como Estado parte, ya que el Comité reclama las acciones y las medidas que efectivamente otorguen igualdad de oportunidades a las mujeres y a los hombres en materia de atención sanitaria.

Las recomendaciones son muchas, están colgadas en la página y -como ya he mencionado- tienen que ver con la política, con la educación y con varias áreas que son evaluadas. La Recomendación Nº 38 de la Cedaw dice lo siguiente: "El Comité sigue preocupado por la elevada tasa de embarazos entre las adolescentes y mujeres jóvenes. También sigue preocupado por la elevada incidencia de la mortalidad materna," -por eso decía que se trataba de un reporte viejo, ya que fue presentado en el 2008 y la recomendación queda anacrónica; lo cierto es que el Estado estaba atrasado en estos informes y debía brindarlos- "fundamentalmente debido a la práctica de abortos en condiciones de riesgo. El Comité lamenta que no se hayan elaborado estrategias para reducir la mortalidad materna y que las políticas de salud materna no incluyan la atención a las complicaciones derivadas de los abortos practicados en condiciones de riesgo".

Debo decir que esta es una tarea cumplida, pero además no solo ha servido para Uruguay porque los Ministerios de Salud de la región han requerido del nuestro la Ordenanza Nº 369, incorporada durante el Gobierno del doctor Jorge Batlle y el Ministerio del doctor Bonilla, que luego se siguió practicando en el período del doctor Vázquez con el Ministerio de la doctora Muñoz y que continua al día de hoy con la incorporación de esta Ordenanza, con rango legal, a la Ley de Defensa del Derecho a la Salud Sexual y Reproductiva.

La Recomendación Nº 39 expresa: "El Comité recomienda que el Estado parte adopte y aplique medidas eficaces para prevenir la práctica de abortos en condiciones de riesgo y sus efectos sobre la salud de la mujer y la mortalidad materna. Exhorta al Estado parte a que fortalezca los programas de educación sexual y fomente una cobertura de calidad por parte de los medios de información y los servicios de salud reproductiva con miras a asegurar que las mujeres y los hombres puedan tomar conscientemente decisiones sobre el número de hijos que tendrán y el intervalo entre los nacimientos". Obviamente, este Comité de expertos tiene a los *top ten* en materia jurídica, es decir que conocen muy bien la compatibilidad e incompatibilidad de las diversas normativas internacionales. Me parece que este es un elemento importante porque, si bien a veces se minimizan esos informes o no se les da importancia, hay que destacar que existe normativa que nos permite y nos obliga a avanzar en estos temas.

¿Cómo hemos dividido el articulado de este proyecto de ley? Quiero referirme a esto en este momento porque me resta una tercera parte del tiempo y puede haber aspectos sobre los que tenga que volver en algunas de las consideraciones generales.

Se trata de tres capítulos que contienen diecisiete artículos. El artículo 1º dice lo siguiente: "(Interrupción voluntaria del embarazo).- Toda mujer mayor de edad tiene derecho a decidir la interrupción voluntaria de su embarazo durante las primeras doce semanas del proceso gestacional".

Por su parte, el artículo 2º establece: "(Violación).- Si el embarazo fuera producto de una violación con denuncia judicial no se aplicará el plazo establecido en el artículo anterior".

Cabe aclarar que lo tradicional es que los proyectos de ley mantengan juntas las tres excepcionalida-

des al plazo de las doce semanas. Todos recordarán el triste episodio de un periodista que hizo una tergiversación de la norma legal, lo que generó un conflicto que debimos aclarar con los papás de los chicos que padecen síndrome de Down. A su vez, accedimos a un reclamo que nos hicieron y es que no estuvieran junto a las situaciones de violación las eventuales malformaciones de los niños.

(Suena el timbre indicador de tiempo.)

SEÑOR PRESIDENTE.- Ha llegado a la Mesa una moción para que se prorrogue el tiempo de que dispone la oradora.

Se va a votar la moción formulada.

(Se vota:)

-25 en 26. **Afirmativa.**

Puede continuar la señora Senadora Xavier.

SEÑORA XAVIER.- Entendemos que hay que contemplar la realidad de la mujer que queda embarazada después de una violación. Se trata de un hecho sumamente traumático y la mujer puede decidir proseguir con el embarazo o, eventualmente, puede no asumir el hecho de haber sido violada y rechazar ese embarazo. Esos procedimientos siempre llevan un tiempo mucho mayor que el de una mujer que no ha sido sometida a una vejación de esa naturaleza y, por esa razón, pensamos en el establecimiento de un plazo excepcional. Quiero señalar que si bien no lo fijamos en la norma legal, creemos que no puede tratarse del mismo plazo. Concretamente, estaríamos hablando del plazo extraordinario que en general se respeta en la legislación comparada.

En el artículo 3º se establece que las mujeres tienen derecho a acceder a la interrupción voluntaria de su embarazo en los servicios prestadores del Sistema Nacional Integrado de Salud, de acuerdo con el procedimiento que se indique. Debemos tener en cuenta que en la legislación comparada hay diferentes experiencias. Precisamente, existen ámbitos sanitarios que realizan estas prácticas y otros que no, pero nosotros pensamos que se trata de una prestación que debe estar lo más extendida posible, dado que es un procedimiento químico que se realiza en el hogar y que lo único que necesita es una consulta con el médico tratante para la indicación del tratamiento y de las medidas de prevención. Por tal razón, hemos entendido que debe brindarse tanto en el sector público como el privado. Se nos ha preguntado si estamos preparados para aplicar este procedimiento y debemos decir que sí, que estamos preparados para aplicar este mecanismo que hoy es el más extendido, porque no requerimos de una infraestructura especial para llevarlo adelante, sino que necesitamos lo que se ha venido haciendo desde año 2005 hasta la fecha: la capacitación de los equipos de salud y de equipos multidisciplinarios que ayuden en estas circunstancias.

En los artículos 4º, 6º y 7º se establecen las condiciones para consentir la interrupción del embarazo en mujeres mayores, menores de edad e incapaces.

En este sentido, hubo una larga discusión, intercambio de correos electrónicos y sugerencias que nos hicieron llegar diferentes ámbitos del Estado porque, como señalamos anteriormente, esta materia ha sido reglamentada y legislada colateralmente en otras normas preexistentes.

Concretamente, en el artículo 4º (Condiciones) se establece: “Previo a la interrupción del embarazo se requerirá el libre consentimiento informado de la mujer, el que se adjuntará a su Historia Clínica, de acuerdo con lo previsto en el artículo 11 y literal D del artículo 18 de la Ley Nº 18.335” -de Pacientes y Usuarios de los Servicios de Salud-, “de 15 de agosto de 2008.” Se trata de un registro que debe llevarse y que debe estar precedido del libre consentimiento. Esto implica algo que ya se planteó en la Ley de Derechos Sexuales y Reproductivos y que siempre se reclama: la necesidad de que todas las personas estén debidamente informadas.

El artículo 6º (Consentimiento de menores de edad), también fue muy polémico, porque el Derecho ha evolucionado mucho en cuanto al reconocimiento de los derechos de las y los adolescentes. En ese sentido, hemos aprobado la Convención de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes y hemos modificado el Código de la Niñez y de la Adolescencia, existiendo un criterio de progresividad en la maduración del adolescente frente a situaciones que debe resolver. Por tal razón, es preceptivo escuchar la opinión del adolescente.

Debemos aclarar que esto está adaptado a la legislación preexistente; no hubo ningún avance en este sentido y queremos ratificarlo porque nos parece que es bueno que estas cosas, que a veces son difíciles de aplicar por parte de los Jueces –porque no han tenido la misma evolución que el Derecho–, sean implementadas nuevamente en este proyecto de ley, reafirmándolas y no avanzando más allá. Nos parece que se consagra un derecho que el médico y el juez podrán evaluar en el caso de la adolescente que ha tomado la decisión de interrumpir su embarazo. Obviamente, se pueden dar diferentes situaciones; puede suceder que todas las partes concuerden o que existan discordancias. En este caso, los jueces competentes -es

decir los Jueces Letrados de Familia de Primera Instancia, tanto en Montevideo, como en el interior– serán quienes deban actuar en estas instancias. Como es natural, los tiempos para tomar estas decisiones son perentorios de modo de no traspasar el plazo de las doce semanas y, con ello, inhabilitar el derecho de interrumpir el embarazo.

También nos parecía muy importante plasmar el artículo 7º (Consentimiento de mujeres declaradas incapaces), porque se da la situación contraria. En este caso, todos los juicios que existen con respecto a que la vida comienza desde la concepción, así como todas las teorías esgrimidas, se caen cuando la mujer es una discapacitada, y lo primero que se dice es que no puede traer otro niño con esa discapacidad, obligándola a abortar. Incluso la familia ayuda para que esas mujeres declaradas incapaces interrumpan el embarazo, cuando no siempre tienen inhabilitación para procrear. Con respecto a esto último, existe un elemento reciente a tener en cuenta. Me refiero a la Convención sobre Discapacidad y su Protocolo Facultativo, que deja claro que estas mujeres tienen derecho a procrear. Obviamente, existen límites como, por ejemplo, que no sea una situación riesgosa para la mujer ni para el niño que pueda nacer. Acá estamos afirmando un derecho, estamos evitando que se atropelle a las mujeres por no tener todas sus facultades.

Asimismo, creemos que es esencial mencionar el derecho a un trato digno, aunque sea reiterativo, porque es muy importante la estigmatización que se realiza de la mujer en los ámbitos ginecológicos y obstétricos.

El artículo 5º establece las excepciones de las doce semanas. Es bueno aclarar que también son polémicas y algunas son más aceptadas que otras. Concretamente, estas excepciones tienen que ver con dos situaciones en particular: riesgo de salud o vida de la mujer. Como señalamos anteriormente, el embarazo producto de la violación fue quitado de este artículo como excepción e introducido en el artículo 2º. Muchas veces ocurre que, por una eclampsia -hipertensión producto del embarazo-, se desencadena una inestabilidad que obliga a interrumpir el embarazo de la mujer para salvar su vida. En este caso no es una interrupción deseada, sino una decisión que el médico debe tomar y que, de acuerdo a la evolución de la ciencia, permite -tratándose de partos prematuros, no de abortos--, por la evolución del feto, que sea viable. En otros casos, durante el desarrollo de la gestación, la mujer enferma, por ejemplo, de cáncer y debe recibir procedimientos y tratamientos que lesionarían al feto. Esas son situaciones de la vida; obviamente, la casuística no puede estar relatada en el marco legal, pero sí en los protocolos de actuación que, a partir de estas leyes que otorgan derechos, se han comenzado a instrumentar. La idea es que los diferentes ámbitos actúen en consonancia y que se genere un nuevo consenso científico que apoye el avance en este sentido. La otra excepción es la de las malformaciones fetales graves incompatibles con la vida extrauterina. Obviamente, esto puede diagnosticarse en cualquier momento, pero en general, después de las doce semanas; es difícil hacer un diagnóstico certero de una malformación incompatible con la vida extrauterina dentro de las doce primeras semanas. Aunque numéricamente esta situación no es la más importante, sí lo es en lo que respecta a los reclamos de las mujeres que llegan a este Palacio Legislativo para pedir que se modifique la ley. ¿Por qué? Porque como se detecta en un momento avanzado de la gestación, no se considera la interrupción del embarazo. Esas mujeres, a veces primerizas, deben esperar los nueve meses del embarazo y tener un parto por vía baja, a sabiendas de que nacerá un hijo que no podrá vivir más de unas horas. Esta situación, desde el punto de vista humano, requiere una excepcionalidad en el marco legal.

El artículo 9º ha dado en llamarse de "turismo abortivo" en la región. Siempre hemos estado preocupados por no avanzar de manera despareja en la región, generando una situación en la que Uruguay fuera visto como un país en el que existe la posibilidad de hacerse abortos. Nos enorgullecería ser el primer país en la región en consagrar derechos de avanzada -como ya lo hicimos en otras décadas-, pero no nos parece correcto que nuestro sistema de salud satisfaga la demanda de otros, y por eso introdujimos el artículo 9º, mediante el cual se ampara a las mujeres en su derecho, siempre y cuando sean habitantes de la República, que acrediten fehacientemente su residencia habitual en nuestro territorio en un período no inferior a veinticuatro semanas. Quienes recuerden los proyectos de ley anteriores observarán que manejábamos la opción de cuarenta y dos semanas. Todas las personas que pasaron por la Comisión -estuvieran a favor o en contra de esta iniciativa- nos plantearon que en un mundo movilizado como el de hoy hay mucha gente que viene a trabajar por períodos cortos y si le ocurriera un hecho de estas características, esperar ese lapso sería absolutamente excesivo; por ese motivo redujimos el plazo a veinticuatro semanas.

En el Capítulo II "De los servicios de asistencia médica, públicos y privados", se establece cómo se debe garantizar la aplicación de la ley. A este respecto, existe mucha experiencia internacional, mucha legislación comparada, por lo que no se puede consagrar un derecho que luego no se efectivice. No estamos haciendo un saludo a la bandera, sino tratando de que haya un proyecto blindado que garantice a las mujeres la posibilidad de interrumpir su embarazo y que no se cometan excesos fuera de lo que la ley pre-

vé. Se dice que la interrupción se realizará de acuerdo con la decisión de la paciente y tomando en cuenta la mejor evidencia científica disponible al momento de llevarla a cabo, según guías clínicas que el Ministerio de Salud Pública emitirá regularmente. Así como hace diez años era impensable discutir la despenalización del aborto con un método farmacológico, casi exclusivamente, quizá dentro de cinco años tengamos una legislación anacrónica; por eso hemos tratado de referenciarla a la mejor evidencia científica, que es lo que hemos encontrado para leyes que tratan temas de esta naturaleza, que no pueden caducar tempranamente ni tener la ineficacia legislativa que tuvo la del año 1938.

El artículo 11 refiere a las garantías. Las instituciones garantizarán a sus usuarias el acceso oportuno a la interrupción voluntaria del embarazo. Con el término "oportuno" queremos significar que, si hay plazos, la oportunidad es fundamental en este tema, y hacemos hincapié en ello. Además, debe existir la obligación de informar respecto a los derechos antes, durante y después de que se haya tomado la decisión.

Aquí se ponen de manifiesto algunas de las motivaciones de quienes decían que no se rescataban elementos como que la mujer debe ser informada de los planes de apoyo, de eventuales propuestas de dar en adopción a su hijo, o de circunstancias de esta naturaleza que no están establecidas a texto expreso, pero sí están ínsitas y referidas en las normas conexas. A su vez, tienen mucho que ver con la concepción de que hay que amparar a la mujer de baja condición económica y social que no acepta seguir con su embarazo, lo que implica una discriminación ínsita en la valoración, porque creo que nadie que defienda esta postura se lo plantearía a una mujer de elevado nivel cultural y de condición socioeconómica alta. En realidad, el apoyo con el programa asistencial y la posibilidad de dar en adopción al niño está siempre pensado como una alternativa para la mujer carenciada; la otra, que agarre unos pesitos y se lo vaya a hacer a algún lugar seguro, que "miramos para el costado".

El artículo 13 trata de la confidencialidad e información. Este punto también es muy discutido, porque hemos avanzado en materia de protección de datos personales y de acceso a la información, y debíamos ser muy cuidadosos en el sentido de que nunca pueda revelarse la identidad de la mujer. Se podrán hacer estudios con las historias clínicas -donde deben constar los datos de la mujer- u obtener estadísticas a través del Servicio de Información del Ministerio de Salud Pública sobre cómo son las poblaciones de mujeres y sus diferentes perfiles, pero queda claro que no podrá revelarse la identidad de la gestante que decida interrumpir su embarazo.

Con relación al artículo 14, sobre objeción de conciencia, considero que se ha logrado una buena redacción según las problemáticas que se venían planteando en los anteriores proyectos de ley. Se trata de amparar al profesional que tiene objeción de conciencia en una institución que no tiene ningún problema en realizar la interrupción de un embarazo, así como que a aquel que no tendría inconveniente en cumplir la ley a cabalidad en una institución que ha tenido dificultades para implementar otros derechos establecidos por ley, como la anticoncepción, para que no se tome ningún tipo de represalia contra ellos. Nos pareció que era importante que este punto se plasmara en la ley. Si bien no corresponde que nos inmiscuyamos en la mecánica con la que cada institución deberá instrumentar esto, nos preocupó que se dejara en claro que todas deben garantizar el derecho y la objeción de conciencia de los profesionales de la salud, pero también resolver el tema, directa o indirectamente. En definitiva, algunas de las alternativas que a lo largo de este debate se plantearon son de muy corta duración. Aceptar que una institución diga que, de acuerdo con su Carta Orgánica, no puede proceder a interrumpir un embarazo sería excepcionarla de una prestación, y probablemente tres meses más tarde diría que se le borran las mujeres y prefiere tercerizar el servicio o tratar de encontrar la forma de solucionar el problema.

Nuestra intención fue darle un marco de aplicación flexible a esta disposición, reconociendo que, tanto para esta iniciativa como para otras, el aporte -en particular, durante el debate de este proyecto de ley en Comisión- de señores Senadores como Solari y Moreira, que aun estando en contra ayudaron a pulir y a perfeccionar el articulado, fue esencial, porque aquí nadie tiene la verdad revelada.

En el Capítulo III "Disposiciones Finales", se incluye el artículo 15 relativo a la excepcionalidad, que también fue muy discutido. ¿Por qué se incluyó este artículo? Cuando las mujeres van al ginecólogo, si presumen estar embarazadas se les pregunta cuál es la fecha de su última menstruación. Está la mujer prolija, que tiene todas las fechas anotadas en la agenda y también aquella que dice que no tiene idea. Además, se realizan sucesivos estudios y, sistemáticamente, hay un más/menos en las ecografías y en otros estudios imagenológicos. Entonces, cabe preguntarse cuál es la fecha válida para decir que estamos en la semana doce, la trece o la catorce. En algunas normas legales de otros países se ha aumentado el plazo debido a esas dos semanas que, en general, pueden distorsionar la evaluación, siempre con la intención de proteger a la mujer y no decirle que a las doce semanas más un día no se puede efectuar el procedimiento.

En el artículo 15 se crea -esto lo discutimos con la actual administración del Ministerio de Salud Pública- un Comité Clínico sobre Interrupción Voluntaria del Embarazo de carácter multidisciplinario en el ámbito del Ministerio de Salud Pública. Será una instancia técnica preceptiva que tendrá en cuenta la mejor evidencia científica. Queda claro que esto se aplicará en los casos excepcionales, o sea, aquellos donde se encuentre una dificultad, para los cuales existirá este tribunal de alzada en materia técnica que ayudará a resolver la situación, con el interés de dar a la mujer las mayores garantías. Específicamente, a texto expreso se dice que "Los reclamos que surjan en relación a la aplicación de las disposiciones técnicas de la presente ley, entre otros, edad gestacional, gravedad de malformaciones, serán resueltos por el referido Comité sin derecho a apelación". La idea es -recalcamos el término "técnico"- que aquí no haya ningún tipo de valoración que no sea la referida estrictamente a la discordancia en determinados estudios que a veces no coinciden.

Por su parte, el artículo 16 también se vio enriquecido por las valoraciones de otros Legisladores, e incluso con la consulta permanente -aunque no pudo ser sistemática su asistencia a las sesiones- que la Comisión hizo al Diputado Amado, que también tiene una propuesta para hacer en la Cámara de Representantes, a efectos de ir avanzando, acumulando visiones, saberes y redondeando la norma.

En principio, queda claro que nosotros mantenemos el artículo que hace referencia a que todo aborto realizado en contra de la decisión de la mujer sigue siendo un delito; eso está claramente planteado.

Nuestra intención no es penalizar a la mujer; somos parte de esa concepción que la doctora Blengio describe muy claramente en sus diferentes artículos, que refleja una teoría que nos parece esencial. Sencillamente, nos poníamos a pensar qué ocurría si una sanción con privación de libertad a una mujer que realizó su aborto en la semana trece dejaba a otros hijos transitoriamente sin su madre. Sin embargo, vimos que había una voluntad mayoritaria de que la mujer tuviera una sanción si no respetaba el plazo de doce semanas, y ella fue consensuada en los términos en que redactamos el artículo 325, o sea, planteando que la mujer será sancionada con penas alternativas a la privación de libertad; se trata de que nunca se prive de libertad a la mujer por esta causa.

También se aclara que el tercero que colabore, aun con el consentimiento de la mujer, seguirá teniendo una pena, y esto disminuye las posibilidades de que, fuera del sistema -que es lo que reclama el proyecto de ley- existan quienes pretendan mantener las actividades clandestinas. En ese caso, se castiga con seis a veinticuatro meses de prisión.

El artículo 17 deroga el 328 del Código Penal y demás disposiciones que se opongan a la presente ley.

En resumen, este tema fue muy estudiado, no solo por las diferentes Comisiones parlamentarias, sino también por la Academia. Todos los señores Legisladores hemos recibido un libro denominado: *(Des)penalización del aborto en Uruguay: prácticas, actores y discursos*, escrito por profesores de la Universidad de la República, que abarca diferentes áreas de esta temática, desde la historia uruguaya y la realidad social y sanitaria, hasta las miradas jurídicas desde diferentes ámbitos. Además, hemos tenido la oportunidad de asesorarnos con expertos internacionales que han llevado adelante muchas de las puestas en práctica de otras normativas en otros países; a su vez, hemos tenido la invalorable colaboración de quienes en nuestro país han estado al frente de este tema, que son los profesores de ginecología y obstetricia, que han tenido la sensibilidad de encontrar diversas alternativas para subsanar una situación de injusticia. En esto quiero recordar a "Perico" Pérez Aguirre, hombre de fe que dedicó su vida a los demás y que decía que la ley de 1938 era ineficiente. Hasta el último registro del año 2004, se estimó que había 33.000 abortos por año, es decir, 90 abortos por día. Hoy esas estimaciones tienen que hacerse con otros parámetros porque, como decíamos, los procedimientos han cambiado radicalmente. La ley fue ineficaz. Si se leen los Diarios de Sesiones de 1938 se puede constatar que el argumento fundamental para sancionarla fue reducir la práctica del aborto; sin embargo, dicha práctica no disminuyó por la ley, sino porque las mujeres tuvieron un comportamiento diferente en relación con la procreación, ya que el comportamiento reproductivo no ha sido el mismo antes de la pastilla anticonceptiva que después de ella. Además, dicha ley fue discriminatoria, pues en nuestro país siempre hubo mujeres que pudieron abortar, y todos lo sabemos. Habrá votos en contra y a favor, pero todos sabemos que esta es una práctica que quien tuvo el dinero, la garantía, la posibilidad de utilizarla y decidió llevarla adelante, lo hizo con seguridad sanitaria. Ahora bien, ello no está exento de violencia, porque cometer un delito nunca es fácil para nadie, al menos para quienes somos personas de bien. Por lo tanto, dicha ley fue ineficaz, discriminatoria entre quienes pueden y quienes no, e injusta, porque efectivamente hay mujeres que pueden llevar adelante sus decisiones y otras no lo pueden hacer. Y tener un hijo o hacerse un aborto es un tema para toda la vida; sin duda, tener un hijo implica desear que venga al mundo para ser querido. Al leer la prensa, siempre estamos aterrorizados por las cosas que ocurren con nuestros niños y, a diferencia de la violencia hacia las mujeres, que básicamente es

practicada por los hombres, en el caso de los niños, hombres y mujeres somos responsables de manera bastante equitativa por la violencia contra ellos.

Ojalá discutir estas cosas implique tomar conciencia; no importa cuántos voten a favor y cuántos en contra, lo importante es que podamos ir avanzando.

Muchas gracias, señor Presidente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Corresponde escuchar a los Miembros Informantes en minoría.

Tiene la palabra el señor Senador Solari.

SEÑOR SOLARI.- En el análisis de este tema que es tan complejo y polémico, quiero agradecer a la Miembro Informante el reconocimiento que hizo sobre la colaboración que gustosamente prestamos, en la Comisión de Salud Púbica, a la mayoría del partido de Gobierno en la redacción de algunos artículos, pese a que discrepamos con la propuesta de fondo. Si bien esa colaboración fue la expresión concreta de un espíritu constructivo, nos hubiera gustado que hubiese sido mayor, con más instancias positivas; sobre todo que hubiésemos podido llegar a consensuar un proyecto referido, no al tema del derecho de la mujer, sino al del embarazo no deseado, que es el problema sanitario que está detrás del reclamo de este derecho. El embarazo no deseado es muy frecuente en el Uruguay, y hubiéramos estado dispuestos a colaborar en su previsión y mitigación tanto durante como después del embarazo.

Lamentablemente no fue así; se insistió exclusivamente con el tema del derecho de la mujer embarazada y, en consecuencia, nuestra cooperación se limitó a algunas sugerencias en materia de redacción, de manera que el proyecto de ley en consideración no fuera tan incompleto o no diera lugar a interpretaciones diversas que en definitiva complicaran más la cuestión.

Quiero hacer referencia a otros dos aspectos del informe en mayoría con los cuales tengo una discrepancia muy importante. Aclaro a todos los señores Senadores que el informe en minoría está dividido en dos partes: una jurídica, procesal, del Derecho Internacional, que expondrá con su característica brillantez y conocimiento el señor Senador Moreira, representante del Partido Nacional, y una parte biológica, bioética, social y sanitaria, que desarrollará quien habla. Pero antes de empezar con esas consideraciones, quiero hacer referencia a un tema que la Miembro Informante planteó durante buena parte de su exposición -y específicamente en su inicio-, en relación a cuál es el estado de la opinión pública hoy en el Uruguay.

Creo que sería muy mala cosa legislar en materia de Derechos Humanos sobre la base de la opinión pública. Ciertamente, quienes somos colorados, batllistas y aplaudimos la iniciativa de Don José Batlle y Ordóñez de abolir la pena de muerte, no nos guiamos por la opinión pública, sino por el convencimiento de que era una afrenta al humanismo, al carácter civilizatorio de la sociedad que estábamos construyendo. Creo que en este caso hay que hacer lo mismo, y en la reunión de Bancada que tuvimos en el día de ayer lo dijimos expresamente. No nos importa mucho ganar votos o perderlos; es más, seguramente vamos a perder más votos de los que vamos a ganar, pero es en esto en lo que creemos -independientemente de lo que piense la mayoría de la opinión pública-, y el respeto a nuestras creencias nos parece fundamental.

Además, quiero hacer otra precisión importante respecto a una aseveración que hizo la Miembro Informante en cuanto a que en los últimos diez años la naturaleza del aborto provocado, en el Uruguay, ha cambiado sustancialmente: hoy no se hace más en clínicas; se hace en la casa de la mujer embarazada, y probablemente sea así. No estoy seguro de que haya datos para confirmarlo; es probable, pero de ahí a que sea deseable, es otra cosa. Nuestro país no tiene registrado el Misoprostol como un medicamento abortivo, pero todos los países que sí lo tienen registrado con la finalidad de inducir abortos, ponen dos condiciones. Primero, que sea recetado y administrado por un médico en un establecimiento asistencial y, segundo, que sea administrado antes de las ocho semanas, porque es el momento en que tiene menos riesgos y mayor efectividad. Ninguna de ambas cosas está establecida aquí; acá se define el aborto por la sola voluntad de la mujer hasta la duodécima semana.

Hechas esas precisiones, quisiera pasar a desarrollar algunos de los argumentos que en mi opinión es muy importante que el Cuerpo los tenga en consideración.

En primer término, este proyecto de ley discrimina en contra del progenitor masculino. A nadie escapa que aun la fertilización *in vitro* requiere, para la gestación, para la producción de un embrión y posteriormente un feto y un recién nacido, la participación de un hombre y de una mujer. El producto de esa gestación, que es otro ser humano distinto -no es ni el padre, ni la madre, sino un tercero con identidad propia-, no puede ser considerado propiedad de libre disponibilidad ni por el padre, ni por la madre, ni antes del nacimiento, ni después del nacimiento. ¿Por qué? Porque es un ser con identidad propia, distinta y única. Entonces, en la base de la diferencia de opinión que tenemos con la mayoría está este hecho. A partir de la concepción, estamos hablando de un ser único y diferente que va a mantener esa identidad

biológica, sicológica y social hasta el final de sus días, y después voy a argumentar más en profundidad.

Entonces, ¿cómo se puede establecer por ley que la interrupción del embarazo puede ser por la sola voluntad de la mujer? ¿Qué pasa con el hombre, quien contribuyó, quien tiene alguna expectativa con respecto al embarazo, quien tiene deberes actuales y futuros con respecto al producto de esa gestación? No interviene para nada, no es consultado, su opinión no es tenida en cuenta, no tiene ningún derecho de reclamo y aparentemente tampoco tiene ninguna obligación. Creemos que este es un defecto muy importante, porque no podemos salir de una situación discriminatoria para crear otra. Creo que esto es fundamental por dos razones. En primer lugar porque, como ya dije, el embrión -aun el de una semana o el de pocos días- no es parte del cuerpo de la mujer; es un ser distinto que surge por la unión de dos personas: un hombre y una mujer. En segundo término, así como se requirieron dos personas para gestarlo y concebirlo, también se va a necesitar a dos personas o más para poder criarlo, y quienes tenemos hijos sabemos que esto es absolutamente así. Entonces, desde el punto de vista programático, social, sanitario y cultural, estamos dando un mensaje exactamente a la inversa del que quisiéramos dar porque, en lugar de estar promoviendo la paternidad responsable, decimos que si no está el hombre y no se lo consulta, mejor así; la mujer decide por sí misma. No nos parece que esta sea una buena política.

En segundo término, cuando la Miembro Informante hizo referencia al informe del doctor Cassinelli Muñoz, dijo que el hecho de que un acto dejara de ser un delito no necesariamente lo convertía en un derecho, aunque sí en un ilícito que no fuera delito. Pero lo que aquí se dice es, justamente, que lo que hasta hoy era delito, a partir de la aprobación de este proyecto de ley no solo no es un delito sino que es un derecho que debe ser respetado por todas las instancias de la sociedad, la familia y la persona.

En el seno de la Comisión planteamos la posibilidad de estudiar alternativas de este tipo que nos permitieran identificar con más claridad las distintas circunstancias que se plantean, evitando transformar, al barrer, un delito en un derecho. Propusimos establecer graduaciones de situaciones y de ilícitos, que fueran desde prácticamente la ausencia de este último para los casos de riesgo de salud de la mujer, malformaciones incompatibles o de violación, hasta aquellas en las que realmente se puede constatar que hay un delito porque se actuó con total irresponsabilidad y porque la conducta es punible por parte del resto de la sociedad. Ante este planteo, se nos contestó que el tema ya estaba laudado, que había sido presentado en varias Legislaturas y que había que seguir adelante porque tenía que ser aprobado antes de fin de año.

Lamentablemente, no fuimos capaces de retomar ese sendero de compromiso que fue el que guió a Irureta Goyena y a Terra Arocena en el año 1938, para tratar de encontrar una solución que satisficiera los principios de ambas partes. Eso no se tuvo en cuenta, y llegamos a este proyecto de ley que transforma, a medias, un delito en un derecho. ¿Por qué digo que se hace a medias? Porque la mujer que no se encuentre dentro del período de las doce semanas o aquella a la que no se aplique ninguna de las excepciones previstas, continuará cometiendo un delito, tal como establece el artículo 325 del Código Penal. Está claro que lo que se modifica es la penalidad de ese delito, pero su concepción sigue existiendo. Además, también se mantienen los artículos 325 bis, 325 Ter, 326 y 327, y respecto al artículo 325 se establece una versión relativamente atenuada. A su vez, se deroga el artículo 328 que, en la legislación actual, establece el contrapeso, porque dispone que todos los abortos son un delito pero aclara que en los casos de penuria económica, de abandono del hogar y demás, el Juez puede reducir la pena e, incluso, en algunas de estas circunstancias, puede ser totalmente dejada de lado. Creemos, entonces, que esta no es la mejor solución, ni la mejor señal que podemos trasmitir a la sociedad.

En tercer lugar, en lo que tiene que ver con la presencia o no de un ser humano desde la gestación, debo decir que todos sabemos -lo saben los Legisladores, la población y mejor que nadie quienes hemos dedicado nuestra vida a la medicina y a la biología- que el conocimiento científico de la biología intrauterina avanza a gran velocidad y en forma continua, confirmando inequívocamente que el ciclo vital, el que va desde la concepción y la formación de la célula huevo hasta la extinción de la vida, no tiene saltos y es un continuo. Está comprobado que no hay un determinado momento en que la célula huevo se convierte en una persona y esta en un ser humano completo, sino que es un continuo y que en todos los minutos y horas se van agregando elementos. Además ahora sabemos, por la información científica más moderna, que ese proceso, en las primeras semanas de gestación, es mucho más avanzado de lo que creíamos hasta hace muy poco tiempo. Según estos datos, a la tercera semana de gestación, el embrión ya tiene un cerebro dividido en sus tres principales componentes, los que mantendrá hasta el final de su vida. Además, se están desarrollando los aparatos respiratorio y digestivo, se han formado vasos sanguíneos y el corazón ya ha empezado a latir y no dejará de hacerlo hasta que ese embrión, el feto subsiguiente, el recién nacido, el joven o el adulto fallezcan. Estamos hablando del corazón de un ser humano que no dejará de latir hasta que fallezca, y ese mismo corazón es el que dejará de

latir si la madre, si la mujer embarazada se somete a un aborto provocado.

Quiero referirme ahora a cosas más importantes, y para eso me interesa recordar que cuando el Subsecretario de Salud Pública concurrió a la Comisión le pregunté por qué se establecía un plazo de doce semanas y no de nueve, ocho o seis, a lo que respondió que la teoría más aceptada afirmaba que recién en la duodécima semana se empieza a producir algún tipo de funcionamiento del sistema nervioso, lo que es importante para definir el inicio y el final de la vida. Sin embargo, concretamente a la octava semana de embarazo, al final de la etapa embrionaria, el cerebro es altamente complejo y constituye casi la mitad del peso corporal. A su vez, ya en ese momento el 75% de los embriones -las tres cuartas partes- demuestran que son diestros, es decir, que usarán preferentemente su brazo derecho. Del otro 25%, la mitad son zurdos y lo serán durante el resto de su vida y solo un 12,5% no se ha definido si serán diestros, zurdos o ambidiestros, como el caso de Forlán. En ese momento, los receptores nerviosos de la cara, de las palmas de las manos y de las plantas de los pies están lo suficientemente desarrollados como para sentir y provocar una reacción motora al tacto, lo que también se mantendrá durante el resto de sus vidas. Tanto en los fetos masculinos como en los femeninos hay células reproductoras y que segregan hormona masculina y femenina, lo que da la identificación sexual. Por lo tanto, se puede concluir que al final de la etapa embrionaria el feto presenta un nivel básico de desarrollo bio-psico-social que es propio de los seres humanos, que no tendrá incorporación de nuevos tejidos y que lo que se producirá de allí en adelante es un aumento de la masa celular en cada uno de ellos. Quiere decir que el 90% de sus estructuras ya están constituidas y funcionando.

Sobre este tema y respecto a la bioética, podemos decir que tanto la Comisión de Bioética del Ministerio de Salud Pública como la del Sindicato Médico del Uruguay que nos visitaron, por distintas razones y disensos en su interna, expresaron su incapacidad de llegar a una conclusión definitiva que nos pudiera guiar. Por lo tanto, quien afirme lo contrario está faltando a la verdad. En el contexto uruguayo, las dos Comisiones de Bioética más importantes -también habíamos citado a la Comisión de Bioética de FEMI, pero el apuro por sacar esto adelante no nos permitió recibirlos- llegaron a la conclusión de que no podían expedirse porque no habían llegado a un consenso.

De cualquier forma, la Comisión de Bioética del Sindicato Médico del Uruguay, luego de decir que la principal obligación de los médicos es la defensa de la vida y la salud de las personas, concluyen diciendo: "Como médicos somos conscientes de que debemos profundizar la reflexión y acercarnos a la problemática, en primer lugar colaborando en el análisis de este articulado". Luego expresan -leo textualmente-: "Con respecto al artículo 1º" -que, a mi juicio, es la disposición más importante del proyecto de ley porque define de qué se trata la iniciativa, que lo que hace es crear el derecho de la mujer a elegir y decidir- "existen dos posiciones distintas en los miembros de la Comisión. Algunos respetan la existencia de un derecho a decidir la interrupción del embarazo en la mujer; para otros, ese derecho no es superior al derecho a la vida del embrión y del feto".

Me pregunto si quienes en las Comisiones de Bioética argumentaron a favor del derecho de la mujer a elegir y decidir, lo hicieron sobre la base de dos principios de bioética: el de la autonomía de la mujer y el de la justicia para con la mujer. Ahora bien; resulta que si estudiamos la bioética, podemos observar que esos dos no son los únicos principios que existen. En realidad, esta rama se basa en cuatro principios; además de la autonomía y la justicia, están el principio de hacer el bien y el de no causar daño. Sin embargo, nada se dice respecto de esos otros dos principios, como tampoco acerca de los cuatro principios con relación al feto o al padre. Entonces, acá estamos aceptando como bueno un análisis muy sesgado, diría -hecho a través del ojo de la cerradura-, para un problema que, obviamente, es muy complejo pues hace a la ética de la sociedad y a la reproducción de la vida; por lo tanto, tiene que ser analizado con mayor profundidad.

El quinto aspecto que quiero mencionar refiere a cómo es el embarazo desde el punto de vista biológico, es decir si se trata de un solo ser hasta que se llega a la viabilidad del feto, en la vigésima semana de gestación, o si son dos seres distintos desde el inicio. En el estudio de este tema recurrí a un bioeticista alemán vinculado con la Escuela francesa de Bioética, quien se plantea una pregunta que, según creo, debería constituir el punto central del análisis de todos y la preocupación de la sociedad uruguaya en su totalidad. Este bioeticista alemán, señor Suárez, se plantea si el embrión humano es, o no, una persona, y analiza el tema desde muy diversos ángulos. Ante todo, establece que los siguientes enunciados son válidos. Los embriones son adultos muy pequeños y los adultos son embriones desarrollados, pero uno y otro son la misma cosa, pertenecen a un mismo ser, que es uno y el mismo. Señala que durante la etapa embrionaria se desarrollan tejidos y órganos que tendrá el ser adulto, y a partir de la octava semana -de ahí en más- hay crecimiento metabólico, aumento de cantidad de células, pero no aparición de nuevos tejidos. Por lo tanto, dice que una interacción fisiológica que no induce a la diferenciación celular adicional y que se reduce exclusivamente a metabolismo, no origina la aparición de una nueva persona, es el mismo ser.

Luego expresa que el desarrollo embrionario, fetal y posterior al nacimiento, es guiado por un conjunto de instrucciones, instructivos, mandatos, que están contenidos en el genoma del embrión. No es que la madre desarrolle al embrión y al feto, sino que es el feto el que se desarrolla a sí mismo de acuerdo con su código genético y con su manual de instrucciones de cómo llegar, primero, a ser un feto; segundo, un feto viable; después, un joven y, por último, un ser adulto; es él quien comanda ese desarrollo en el ambiente protector del útero materno, y no es la madre la que da las instrucciones.

Entonces, esta realidad biológica de dos seres diferentes que conviven e intercambian durante la gestación, no es tenida en cuenta por este proyecto de ley. Aquí se dice que durante las primeras doce semanas y en algunas otras circunstancias esto es un tejido de la madre y ella puede hacer con él lo que le plazca, inclusive matarlo o abortar, que ciertamente es matarlo, cortarle la vida.

El otro punto que quería tratar es la utilización del aborto como método de planificación familiar.

De acuerdo con las estimaciones más confiables, el Uruguay tiene una tasa de abortos de alrededor de 44 por cada 1.000 mujeres en edad fértil. ¿Esta tasa es alta o baja? Diría que es una tasa intermedia alta. Los países más desarrollados desde el punto de vista sanitario y cultural, y donde el aborto está legalizado, tienen tasas de entre 11 y 20 por cada 1.000 mujeres en edad fértil. Algunos otros, que tienen mucho mayor desarrollo, han logrado bajar los índices hasta el nivel de 6 o 5 por cada 1.000. Nosotros, que tenemos 44 por cada 1.000, no estamos tan bien. En materia de mortalidad infantil, por ejemplo, sí estamos mucho más cerca de los países desarrollados. ¿Por qué esto es así? Porque en su desarrollo histórico, en el siglo XX e inicios del XXI, el Uruguay no tuvo programas potentes de planificación familiar y de distribución de anticonceptivos. Entonces, al no contar con ninguna de esas dos vertientes programáticas, de hecho, el aborto fue el método de planificación familiar. Una muy mala cosa, pero parte de nuestra historia. Estos han sido los elementos de "prevención" de los embarazos no deseados y, por lo tanto, del aborto provocado. Cabe agregar que los estudios sobre prevalencia del aborto que se han hecho, indican que todos los países que están en nuestra situación, es decir, que carecen de programas potentes de planificación familiar y de educación sexual y reproductiva, tienen tasas elevadas y, en el caso de que legalicen el aborto, estas tasas aumentan, dependiendo del punto de partida y de las causales.

SEÑOR PRESIDENTE.- Ha llegado a la Mesa una moción para que se prorrogue el término de que dispone el orador.

(Se vota:)

-15 en 17. **Afirmativa.**

Puede continuar el señor Senador Solari.

SEÑOR SOLARI.- Señor Presidente: se podrá argumentar que La Ley de Defensa del Derecho a la Salud Sexual y Reproductiva, aprobada en el año 2008, cambiará este escenario en nuestro país; deseo de corazón que así sea y que ello ocurra lo más rápido posible. Pero no podemos desconocer la realidad actual. Hoy no tenemos un programa de educación de salud sexual y reproductiva fuerte en todos los establecimientos educativos; tampoco tenemos un sistema educativo que funcione bien, adecuadamente, ni contamos con un programa de distribución de anticonceptivos que permita a todas las mujeres en edad fértil, que necesitan un anticonceptivo, saber cuál es el que mejor se adapta a su situación, acceder a él y utilizarlo en forma oportuna. No lo tenemos. Y, sin embargo, deberíamos tenerlo si queremos evitar que siga subiendo -y lograr que finalmente baje- la alta tasa de abortos provocados que tenemos.

Todo esto me lleva al siguiente punto: creo que el objetivo de esta iniciativa no es disminuir la tasa de embarazos no deseados. Ese habría sido un objetivo plenamente compartible por la totalidad de la sociedad, independientemente de las creencias religiosas, de filiaciones políticas, etcétera. Pienso que si hubiéramos concebido un proyecto de ley para reducir seriamente la tasa de embarazos no deseados, habríamos concebido una iniciativa mucho mejor que esta. ¿Por qué digo esto? Porque creo que eso es algo que en el Uruguay se puede lograr.

Si uno mira las cifras de mortalidad del año 1963 -no hace todavía cincuenta años-, publicadas por la CIDE, constata que en Montevideo la mortalidad era de algo más de cuarenta por cada mil nacidos vivos, mientras que en el interior la tasa ascendía al doble. En la actualidad, es de siete cada mil nacidos vivos, y en varios departamentos del interior la cifra es más baja que la registrada en Montevideo. Lo cierto es que en distintos gobiernos -antes, durante y, sobre todo, luego de la dictadura- hubo sucesivos programas tendientes a bajar la mortalidad infantil, tanto en Montevideo como en el interior.

Pero, como decía, la disminución y erradicación del embarazo no deseado no es el objetivo de este proyecto de ley. Su objetivo -como lo dice su artículo 1º- es establecer el derecho de toda mujer mayor de edad a decidir la interrupción voluntaria de su embarazo durante las primeras doce semanas del proceso gestacional. Punto. Este es el objetivo de este proyecto de ley. No hay ningún otro.

¿Es esto lo que queremos desde el punto de vista sanitario?

¿Es lo que queremos desde el punto de vista social?

¿Es lo que queremos desde el punto de vista demográfico?

¿Es lo que queremos como civilización que defiende a los más débiles, como bien lo dijo el Presidente Tabaré Vázquez cuando vetó este Capítulo en el proyecto de ley de salud sexual y reproductiva? "El verdadero grado de civilización de una nación se mide por cómo se protege a los más necesitados. Por eso se debe proteger más a los más débiles. Porque el criterio no es ya el valor del sujeto en función de los afectos que suscita en los demás, o de la utilidad que presta, sino el valor que resulta de su mera existencia".

(Ocupa la Presidencia el señor Senador Baráibar.)

-¿Qué quiere decir esto? El valor que resulta del hecho de ser humano. El derecho humano básico, el primero de todos: el derecho a la vida, porque si no existe el derecho a la vida, no existe ninguno de los otros derechos humanos.

Este proyecto de ley no tiene un objetivo más amplio que establecer el derecho de la mujer embarazada a elegir y decidir por sí misma, y al tener esa limitación de objetivos, cae en contradicciones muy importantes.

El artículo 135 del Código de la Niñez y la Adolescencia, en la redacción dada por el artículo 3º de la Ley Nº 18.590, hace referencia a esta cuestión. Para aquellos que no están familiarizados con esto, la Ley Nº 18.590 fue la norma que en la Legislatura anterior estableció nuevas formas de adopción, ¡y vaya que la adopción es un mecanismo muy importante en este tema de los embarazos no deseados! Perfectamente uno puede pensar en otros países que han establecido políticas relativas a mujeres que tienen embarazos no deseados, de manera que no se le quite la vida al producto de su gestación, sino que inmediatamente luego del nacimiento sea adoptado por otra persona, lo que le permite vivir y crecer, formar su familia, etcétera.

Pero, en definitiva, ¿qué es lo que establece el artículo 135 del Código de la Niñez y la Adolescencia? Que el consentimiento de adopción dado por una embarazada o por la madre de un recién nacido no tiene validez hasta los treinta días después del nacimiento.

Entonces, voy a resumir en forma muy gráfica y cruda lo que la aprobación de este proyecto de ley significará: la embarazada va a tener derecho a elegir y decidir matar, pero no va a tener derecho a elegir o decidir dar en adopción a su hijo.

No quiero ser parte de ese país, señor Presidente. Quiero -y así lo planteé en el seno de la Comisión de Salud Pública- ser parte de un país que respeta más la vida y tiene en cuenta las consideraciones de todas las personas, de todos los seres involucrados, y no solamente la visión diminuta, a través del ojo de la cerradura, de lo que puede ser una ganancia electoral hoy con un electorado feminista, pues ese fue el argumento esbozado por la Miembro Informante cuando habló de la opinión pública, etcétera. Preferiría tener una visión más amplia, en la que estuvieran contemplados los derechos y los deberes de todos.

Esta incongruencia de que, quien puede decidir matar, no puede decidir dar en adopción, revertiría el principio lógico aristotélico de que, quien puede lo más, puede lo menos. Según la lógica de Aristóteles, si puede interrumpir su embarazo, debería poder entregar en adopción, debería poder consentir dar al hijo en adopción.

Señor Presidente: al inicio de mi intervención anuncié que iba a referirme exclusivamente a los temas sociales, sanitarios y culturales. He tratado de ser breve porque este es un tema complejo, respecto al cual todos vamos a querer intervenir, pero, sin duda, habrá otras consideraciones para hacer en lo que resta de la sesión.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE (Carlos Baráibar).- Continuando con la consideración del asunto, tiene la palabra el señor Senador Moreira como Miembro Informante en minoría.

SEÑOR MOREIRA.- Señor Presidente: asumo desde ya el mismo compromiso de brevedad, ya que hay once Senadores anotados para hablar de un tema que es realmente muy profundo. Ante todo, quiero decir que esta discusión se está desarrollando en términos de mutuo respeto.

Esta es la segunda oportunidad en que participo en un debate sobre este tema. El proyecto de ley a consideración tiene notorias similitudes -por lo menos en uno de sus Capítulos- con el que tratamos en el Período anterior, donde también hubo una votación dividida. Pienso que hay, incluso, un corte trasversal de las colectividades políticas, en el sentido de que dentro de cada una de ellas hay Legisladores que opinan de forma diferente. Me parece que eso es totalmente admisible en un asunto como este, que posee connotaciones muy diversas, que pasan por la ética,

por las costumbres, por lo jurídico, por lo religioso y por lo sanitario.

Estamos, pues, ante un tema de extrema complejidad y hubiéramos querido -así lo planteamos en el informe en minoría- que este debate no se realizara en el día de hoy. Nos parecía que su consideración no era apremiante; a su vez, había delegaciones que habían solicitado ser recibidas y lo cierto es que no pudimos recoger opiniones de asociaciones de profesionales tales como el Colegio de Abogados del Uruguay o la Asociación de Magistrados del Uruguay, ni de algunos expertos en Derecho Penal. Pero como la mayoría así lo decidió, acatamos y aquí estamos, dando nuestro punto de vista sobre el tema.

Hoy estamos hablando de la modificación o, por lo menos, la derogación parcial de una vieja norma, la Ley Nº 9.763, del año 1938.

(Ocupa la Presidencia el señor Astori.)

-Ya en 1934, cuando se aprobó el Código Penal redactado por Irureta Goyena, hubo un debate muy profundo, con connotaciones de distinta índole: periodísticas, políticas, etcétera. Este debate se reeditó luego, en 1938, en momentos en que la ley que penalizaba el aborto fue presentada. Aquí siempre se ha hecho caudal de que esa ley tuvo una aplicación muy flexible, pero desde 1938 a la fecha fueron pocos los procesamientos que se dictaron por parte de la Justicia competente, por cuanto las conductas de las mujeres, colaboradores o médicos encajaban dentro de sus previsiones. Daría la impresión -así se ha dicho- de que la Justicia no ha mirado para el costado, pero ha tenido una particular indulgencia en distintas situaciones generadas a partir de la aplicación de la ley. Como también se ha señalado, su artículo 328, que hoy se estaría derogando por ser contrario a lo que establece el proyecto de ley que tenemos a consideración, enumera una serie de causas atenuantes y eximentes. Precisamente, dentro de las atenuantes está el honor. Y como eximentes, se considera que el embarazo sea fruto de una violación; también, que exista riesgo grave de salud. En este proyecto de ley estos casos están tomados como excepción. Incluso, en la Ley de 1938 se hablaba de la angustia económica. Obsérvese que la ley otorgaba una extrema flexibilidad. En ella no había rigor draconiano; por el contrario, contenía un cúmulo de atenuantes y eximentes que hacía muy difícil su aplicación en la práctica. Por eso decimos que en los hechos no se aplicó demasiado, más que en aquellos casos de mala praxis -que conocemos por nuestra vida profesional-, que terminaron en abortos clandestinos y que ocasionaron lesiones muy graves e, incluso, la muerte de la mujer.

Aquí retomamos un tema al que aludió la señora Senadora Xavier: las encuestas de opinión. Tengo presente que en la anterior Legislatura se habló mucho de que este tema debería ser sometido a la voluntad popular. Creo que fue el entonces Senador Washington Abdala quien propuso aquí someterlo a un referéndum consultivo, una figura jurídica innovadora, que no existe en nuestro ordenamiento jurídico, pero que, por vía indirecta, podría llegar a contemplarse. Me parece que eso no es así; aquí estamos para legislar en base a nuestras convicciones personales. Coincido con la muy bien fundada alegación del señor Senador Solari, en el sentido de que acá no legislamos en función de las encuestas, sino de lo que consideramos mejor, de nuestros propios criterios y de los objetivos que queremos conseguir a través de la legislación que estamos aprobando.

El proyecto de ley que tenemos a consideración regula, como bien lo expresó la señora Miembro Informante, la despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo en las primeras doce semanas de gestación, y establece una serie de excepciones que tienen que ver con los siguientes casos: si estuviera en riesgo la salud o vida de la mujer y si existieran malformaciones fetales congénitas, que hagan imposible la vida extrauterina.

En oportunidad de la comparecencia y presentación de la doctora Mariana Blengio -que fuera citada por la señora Miembro Informante en mayoría- ante la Comisión de Salud Pública la semana pasada, le planteé una duda con relación al plazo de las doce semanas. A este respecto, la doctora habló de riesgo de vida, pero no de lo que el proyecto de ley dice acerca de "si estuviera en riesgo la salud o vida de la mujer". Sobre este aspecto tengo dudas, porque en el seno de la Comisión se definió el término salud de manera muy genérica y amplia. Se habla de la salud como un tema de bienestar bio-psico-social. Esto me parece demasiado abarcativo, porque si uno dice que está en riesgo la vida de la mujer, podríamos estar absolutamente de acuerdo; pero considero que concebir a la salud como un estado de bienestar bio-psico-social es algo muy genérico.

Se ha dicho que la Ley de 1938 "es injusta porque no considera a las mujeres en el ejercicio pleno del derecho a la salud y a decidir autónomamente; entendiendo por salud, no la ausencia de enfermedad, sino el estado de bienestar bio-psico-social". "Las consecuencias que pueden derivarse a partir de un embarazo afectan la vida, la salud y el bienestar de la mujer, por lo que su elección prevalece por sobre las opiniones de otras personas. Los estándares de bienestar son individuales y es la mujer la que reconoce cuáles son los suyos; cuando hablamos de "riesgos para la salud de la mujer" esta debe tener el derecho

a la interrupción voluntaria del embarazo como una medida para proteger su interés en preservar su salud y su bienestar". Vuelvo a decir que esto es demasiado genérico y abarcativo; es más, creo que fuera del plazo de doce semanas, cualquier mujer puede decir que esto le afecta su bienestar bio-psico-social y quedaría exceptuada del límite de las doce semanas. No estoy de acuerdo con que el término salud sea definido de forma tan genérica y con esa latitud, pues estaría admitiendo cualquier argumento por parte de la mujer que diga que esto le afecta su estado de bienestar. Me parece que establecer tal cosa es demasiado.

Por otra parte, la doctora Mariana Blengio se refirió al tema de la violación, consagrado en el artículo 2º del proyecto de ley, que dice: "Si el embarazo fuera producto de una violación con denuncia judicial no se aplicará el plazo establecido en el artículo anterior". Sobre este punto, hizo la observación de que una vez llegadas las 20 o 22 semanas, cuando el feto tiene viabilidad extrauterina, no debería admitirse, ni aun en el caso de violación, una hipótesis de esa naturaleza. Si bien no comparto muchos de los criterios de la doctora Mariana Blengio, este fue el señalamiento que hizo sobre este punto y, sin embargo, aún se mantiene en el texto del proyecto de ley. En función de esto, podríamos interrumpir un embarazo de un feto de 20, 21 o 22 semanas, que tiene viabilidad de vida extrauterina, si el mismo es fruto de la violación. Entiendo que esta es una situación muy delicada y que debe ser contemplada, pues ya lo estuvo en la legislación anterior. De todas formas, insisto en que esta observación fue hecha por una especialista, y como tal la quiero dejar sentada aquí, más allá de no compartir los otros argumentos que ella dio, que fueron tomados de la Ley Orgánica de España. La doctora Mariana Blengio, tomando como modelo esa legislación, pondera los bienes jurídicos a tutelar y los derechos que están en juego. En tal sentido, dijo que, en este caso -a esto también aludió la señora Miembro Informante en mayoría-, con un criterio temporal, cronológico, se deben hacer prevalecer algunos derechos sobre otros, partiendo de la premisa de la inexistencia de derechos absolutos. Además, expresó que tiene que haber un "modelo de tutela gradual a lo largo de la gestación". Se trata de apoyar a la mujer, como principal protagonista de una decisión, en la primera etapa de la vida gestacional, esto es, en las doce semanas. Entonces, debe primar la decisión de la mujer en esta etapa inicial de la gestación, como así también su libre decisión sobre la potencialidad de una vida que científicamente aún no es viable.

Recuerdo que le pregunté: "¿Se puede demostrar que es inviable?". Sinceramente, he hecho prevalecer un derecho sobre otro. Entonces, si tengo que optar entre hacer prevalecer la libertad sexual y reproductiva, el derecho de la autonomía de la voluntad de la mujer a decidir sobre su propio cuerpo, y la existencia de una nueva vida, ¡que me perdone la doctora Mariana Blengio, pero yo hago prevalecer la existencia de una nueva vida! Parto de la base de que desde el momento de la concepción existe una nueva vida. Precisamente quien lo ha dicho con absoluta y total rotundidad -lo vuelvo a citar porque hubiéramos querido que concurriera a la Comisión para brindarnos su opinión- ha sido el expresidente doctor Tabaré Vázquez, pues al vetar la ley anterior sobre salud sexual y reproductiva expresó que "Hay consenso en que el aborto es un mal social que hay que evitar. Sin embargo, en los países en que se ha liberalizado el aborto, estos han aumentado. En los Estados Unidos en los primeros diez años se triplicó, y la cifra se mantiene: la costumbre se instaló. Lo mismo sucedió en España." Esto no lo digo yo, sino el doctor Tabaré Vázquez, quien imagino que lo debe saber por ser catedrático, especialista y un hombre muy capaz; no creo que esté diciendo una cosa por otra. También he escuchado y leído sobre las realidades en determinados países, como Cuba, Rusia, España y Estados Unidos. Este último está puesto como un ejemplo paradigmático, pues allí el aborto está liberalizado desde 1973. Además, este tema ha formado parte de verdaderas políticas exteriores de los Estados Unidos, que ha tratado de fomentar esta práctica en otros Estados a través de organizaciones como las Fundaciones Rockefeller, Ford y MacArthur. El temor de la explosión demográfica en el mundo llevó a que los Estados Unidos tuviera como uno de sus asuntos de política exterior la promoción de la interrupción voluntaria del embarazo en otros países del mundo.

Precisamente, creo que cuando en el Pacto de San José de Costa Rica se emplea la expresión "en general", se alude más que nada al voto de los Estados Unidos, que ya contaba con esta legislación de despenalización del aborto desde 1973. Me parece que esa fue una de las razones; incluso, otros países también contaban con esta legislación. Esa fue una forma de admitir la diversidad de las legislaciones.

Por nuestra parte, contábamos con una norma que penalizaba el aborto, un tema polémico desde siempre. Reitero que teníamos una norma vigente que lo penalizaba y todos los intentos anteriores, que creo fueron alrededor de siete, fracasaron. El último de ellos fracasó precisamente porque el doctor Tabaré Vázquez decía que "La legislación no puede desconocer la realidad de la existencia de vida humana en su etapa de gestación, tal como de manera evidente lo revela la ciencia". También lo expresó con todas las letras el señor Senador Solari, quien manifestó que todo el proceso biológico desde la fecundación hasta el nacimiento es de desarrollo y continuidad. Incluso, el doctor Tabaré Vázquez señaló: "Descubrimientos revolucionarios, como la

fecundación *in vitro*, y el ADN con la secuenciación del genoma humano, dejan en evidencia que desde el momento de la concepción hay allí una vida humana nueva, un nuevo ser". Entonces, si tenemos que elegir qué derecho hacer prevalecer, en este caso nos pronunciamos por el del nuevo ser, el de la nueva vida. ¡No tenemos ninguna duda! No solo lo hacemos por lo que establece el Pacto de San José de Costa Rica, sino por lo que claramente estipula el artículo 7º de la Constitución de la República cuando hace la enumeración de los derechos individuales. Allí se expresa en primer lugar que "Los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida". Este es el primero de los derechos, sin el cual no existen los demás. Se trata de un derecho absolutamente inherente a la persona humana, preexistente a su reconocimiento constitucional, que no puede ser objeto de limitaciones ni aun por razones de interés general. Entonces, este derecho no se puede limitar por ley, porque a mi juicio -podrá haber opiniones distintas- se estaría violando el artículo 7º de la Constitución de la República.

Incluso me preocupa mucho cuando leo información acerca de las legislaciones que liberalizan este tipo de prácticas. En este caso, las hacen absolutamente accesibles para todos, porque a los prestadores de salud se les impone brindar este tipo de atención en forma gratuita, no pudiendo negarse a ellas y admitiéndose solo la objeción de conciencia para el médico actuante. Me pregunto si de esta forma no estaremos incentivando el aumento del número de abortos, máxime cuando la realidad del mundo comparado nos demuestra que estas prácticas han aumentado donde se las ha liberalizado. ¿Esto no parece un contrasentido, cuando el señor Mujica, Presidente de la República, señala su preocupación por los resultados -aún no confirmados- del último censo y expresa que los uruguayos somos menos que antes? En lugar de analizar aquí leyes tendientes a aumentar la natalidad, para que nazcan más uruguayos, para que se proteja a las madres embarazadas y para que se les dé asistencia económica, estamos hablando de la libertad sexual y reproductiva para interrumpir una vida.

SEÑOR HEBER.- Apoyado.

SEÑOR MOREIRA.- Entonces, vamos a ser menos que antes. Somos cada vez menos personas y cada día más viejos. Y esta iniciativa apunta en esa misma dirección. En este estado de cosas, nos parece un verdadero contrasentido que estemos ocupados en un proyecto de estas características.

SEÑOR BORDABERRY.- Apoyado.

SEÑOR MOREIRA.- Anteriormente se citaba al doctor Gros Espiell quien, haciendo alusión al artículo 7º de la Constitución de la República, se ha pronunciado categóricamente en contra de la despenalización del aborto.

Por otra parte, el artículo 41 de la Carta alude a la protección de la familia, pero en la iniciativa sobre libertad sexual y reproductiva no había una sola referencia a ella. Precisamente, el inciso segundo del artículo 41 comienza expresando que "La ley dispondrá las medidas necesarias para que la infancia y juventud sean protegidas contra el abandono corporal", y el inciso segundo del artículo 42 señala que "La maternidad, cualquiera sea la condición o estado de la mujer, tiene derecho a la protección de la sociedad y a su asistencia en caso de desamparo". De esta forma se pone de manifiesto otro principio de la Constitución, que habla de la familia como la base de la sociedad. Por lo tanto, me parece que esto va en la dirección contraria.

Aun admitiendo que existen razones para fundar la libertad de la mujer a disponer de su cuerpo, frente a esa contradicción de derechos que hay entre el derecho de la mujer a disponer de su cuerpo y el del ser vivo, hago primar el del ser vivo, porque la mujer no puede disponer de otra persona, y el feto es otra persona.

En este punto coincido con el señor Senador Solari. Aquí se ha dicho que esto impide toda forma de discriminación contra la mujer -principio con el cual estoy radicalmente de acuerdo-, pero también implica una discriminación contra el hombre, el padre, porque en la procreación participan dos. Al padre no se le pide opinión para interrumpir un proceso gestacional, pero puede darla, porque aun cuando el ser no está en su cuerpo, participó en la procreación y después se hará cargo y responsable de todos los deberes que emergen de su condición de padre, y los querrá asumir. A veces satanizamos al hombre cuando decimos que "la culpa de esto la tiene el hombre". ¡No! ¡Existen muchos hombres que quieren ejercer su paternidad responsable! Como queremos maternidad responsable, pretendemos paternidad responsable, y creemos que la mayoría de los uruguayos están dispuestos a asumir ese compromiso. ¿Por qué vamos a tener una mirada de desconfianza respecto de esto? Pensamos que la opinión del padre debe ser requerida, porque en la procreación participan dos personas.

Por otra parte, me pareció muy interesante lo que expresó el señor Subsecretario de Salud Pública, doctor Briozzo, cuando concurrió a este ámbito e hizo referencia a todos los programas de asistencia técnica, asesoramiento, metodología, consejo y seguimiento de las mujeres grávidas. En el año 2004, cuando el doctor Conrado Bonilla era Ministro de Salud Pública, se dictó la Ordenanza Nº 369/04, a través de la cual

se estipuló una serie de medidas de asesoramiento para embarazos no deseados. Según dijo el doctor Briozzo, ese plan está dando excelentes resultados porque parece que hay 40 lugares en todo el país donde se brinda esa asistencia a la mujer grávida y se le dan ciertos consejos. En primer lugar, supongo que se le recomendará mantener el embarazo y luego, si decide seguir adelante con su decisión, se le dará información acerca de cómo interrumpirlo sin poner en riesgo su vida, lo que entiendo correcto. Entonces, esa Comisión Asesora, de acuerdo con lo que se expresó, no autoriza la interrupción del embarazo sino que se da por enterada del caso sin aprobar ese procedimiento. Además de hablar de los medicamentos que existen para abortar, el doctor Briozzo dijo algo muy importante vinculado con lo que la señora Senadora informante en mayoría dio a conocer en el tratamiento del último proyecto de ley. Me refiero a una serie de números vinculados con la evolución de la relación entre el aborto ilegal y la mortalidad materna. Precisamente, ese siempre fue uno de los argumentos más fuertes a favor de la legalización del aborto, ya que la idea era impedir que a la mujer se le practicaran abortos en condiciones antihigiénicas, sin la presencia de un médico, aplicando procedimientos absolutamente rudimentarios. Ese fundamento, sin dudas, tenía un peso enorme porque se trataba de lograr, a través de la legalización del aborto, que la mujer grávida, sobre todo aquella de más modesta condición, pudiera acceder a procedimientos que no la sometieran a una situación de inequidad, ya que las mujeres más acomodadas tenían acceso a clínicas en que existían las mejores condiciones de asepsia. La realidad que se intentaba cambiar era la de mujeres humildes que tenían que recurrir a procedimientos antediluvianos que muchas veces comprometían su salud y su vida. Sin embargo, ahora puedo alegrarme y sentirme orgulloso de lo que dijo enfáticamente el doctor Briozzo, en el sentido de que en Uruguay hace 4 años que no muere ninguna mujer por practicarse un aborto ilegal. Por consiguiente, ese argumento ya está perimido y deseamos que siga así, que siga funcionando esa Comisión Asesora y se continúen mejorando las condiciones en esa materia. Creo que el primer capítulo de la Ley de Salud Sexual y Reproductiva es muy apropiado, está dando buenos resultados y por eso lo votamos, aunque no hicimos lo mismo con el segundo. Recuerdo que el Miembro Informante de aquel proyecto de ley fue el señor Senador Da Rosa, quien hizo un encendido elogio de las disposiciones de esa norma que, a mi juicio, está funcionando muy bien. Me alegra que así sea, pero no estoy de acuerdo con pasar a la otra etapa, porque están comprometidos algunos aspectos que son demasiado importantes. Se ha comprometido un derecho que, a mi entender, es intangible y no se puede vulnerar. Estoy convencido de que la vida comienza con la concepción. Sobre este punto se ha citado la opinión del doctor Korzeniak, quien compartió con nosotros la Legislatura anterior pero hoy no está acá. Precisamente, él dijo que desde el punto de vista biológico el derecho a la vida supone el derecho a nacer, a existir, a sobrevivir; este derecho no admite limitación alguna, ni por vía legislativa ni aun cuando se trate de razones de interés general. Hablamos del derecho a nacer, del derecho a existir, del derecho a sobrevivir. Esto no tiene límite temporal, no es un proceso gradual sino que comienza con el momento de la concepción, tal como lo establece el Pacto de San José de Costa Rica y la Convención de los Derechos del Niño, incorporada por la Ley Nº 16.137. En el Preámbulo de la Convención se dice: "Considerando que el niño, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidados especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento". En esa disposición no se habla de 12, 20, 22 ni de 40 semanas, sino que se dice: "tanto antes como después del nacimiento". En esa ley se habla del derecho a la vida originado en la concepción. Sinceramente, con un profundo respeto por aquellos que piensan diferente, a la luz de lo que surge de nuestra propia realidad -me refiero a la inexistencia de mortalidad materna por causa de abortos provocados- y también por lo que significa la situación demográfica de nuestro país, creo que estamos dando una muy mala señal; estamos violando la Constitución, los Tratados internacionales y estamos yendo contra la corriente, ya que no apuntamos a crecer sino a disminuir. En definitiva, vamos a menos afectando un derecho fundamental.

Por esas razones, voy a votar, convencido, en contra de este proyecto de ley.

SEÑOR GALLO IMPERIALE.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR GALLO IMPERIALE.- Señor Presidente: la presentación de este proyecto de ley a los efectos de lograr la aprobación del Senado es el resultado de un larguísimo proceso en la idea de despenalizar parcialmente el aborto, que fue incluido como delito en la vieja ley de 1938.

Sin embargo, antes de desarrollar este tema quisiera hacer una aclaración con respecto a una mención que hizo el señor Senador Moreira a propósito de la opinión del doctor Gros Espiell sobre este asunto. Por el respeto a la memoria del doctor Gros Espiell y por la realidad de su opinión sobre este tema referido a la despenalización del aborto, voy a leer una parte de la versión taquigráfica de la sesión del 5 de agosto de 2003 de la Comisión de Salud Pública, donde daba su opinión: "Creo

que la actual legislación penal uruguaya ha tenido efectos nefastos en el país, ya que solamente ha provocado la violación de hecho del derecho a la vida, la falta de protección de la salud reproductiva y la existencia de una verdadera masacre y de violaciones del derecho a la vida, básicamente como consecuencia de la falta de protección, de garantías sanitarias y de la discriminación que resulta que la mujer en condiciones económicas favorables goza de una protección de hecho, mientras que aquella que no tiene esos medios, está expuesta a cualquier situación, incluso degradante, desde el punto de vista de su dignidad". Más adelante, continuaba diciendo: "Entiendo que hay que superar el enfoque penalístico de la cuestión yendo a una protección global de la mujer y de la vida dentro del marco de la salud. En consecuencia, apoyo la idea de legislar en este sentido, tal como se hace con este proyecto de ley".

(Ocupa la Presidencia el Señor Senador Baráibar.)

Señor Presidente: como dijimos, esta iniciativa ha tenido un muy largo proceso en la historia legislativa. Ya a fines del siglo XIX, en el Código de 1890, se incorporaba el aborto consensual como delito. Posteriormente, en el año 1934, el mismo Código fue modificado y se estableció la despenalización del aborto voluntario. Esa modificación se realizó por una ley impulsada por el doctor Irureta Goyena, brillante abogado, catedrático, intelectual, de quien además tengo referencias de que era católico. El doctor Irureta Goyena, despojado de sus convicciones personales, modificó el Código en función de la más pura política criminal, explicando que no lo había configurado como delito previendo las consecuencias que en la práctica se producirían, como la discriminación y un estado de clandestinidad que llevaría a situaciones deplorables. Además, el doctor Irureta Goyena afirmó que la tipificación del delito no conduciría a la eliminación del aborto, puesto que se daba como un hecho social que él ya preveía que se iba a seguir dando en la sociedad. Pero esa acción avanzada que propuso Irureta Goyena fue la que conspiró contra su mantenimiento cuando, por un decreto del 15 de enero de 1935, se prohibió la práctica de abortos en los hospitales públicos, estableciéndose la aplicación de sanciones graves a los jefes de servicio que realizaran ese procedimiento. Y esto iba anunciando lo que fue la Ley Nº 9.763, de 1938, que penalizando el aborto marca el actual Derecho positivo uruguayo, en los artículos 325 a 328 del actual Código Penal. En esos 83 años de vigencia de la ley que criminaliza a la mujer que consintiere su aborto con la privación de su libertad, hay múltiples antecedentes en el Parlamento de anteproyectos que intentaron revertir esta injusta y discriminatoria decisión procesal, muchos de los cuales invocaban los motivos previstos por el doctor Irureta Goyena.

En plena dictadura, en 1978 y 1979, se presentaron tres anteproyectos sobre el aborto pero ninguno pudo avanzar. Uno de ellos fue elaborado por el entonces Jefe de Policía de Montevideo, otro por el doctor Miguel Langón y, el último, por una Comisión Especial nombrada a esos efectos.

Reinstalada la democracia, en 1985, se presentó un proyecto de ley por parte de los entonces Diputados Lamas y Vaillant, del Partido Colorado. Allí se proponía derogar la Ley Nº 9.763, reimplantando el Código de 1934. Esta propuesta se llegó a considerar en el Plenario de la Cámara de Representantes, pero no logró las mayorías requeridas.

En 1993, se presenta un proyecto de ley por parte del entonces Diputado Sanseviero y, con posterioridad, otro suscrito por Diputados nacionales de los tres partidos políticos con representación parlamentaria, lo cual dio motivo a la creación de una Comisión parlamentaria para el Estudio de la Bioética integrada, también, por Legisladores de los tres partidos: Carmen Beramendi, Alejandro Atchugarry, Batlle Bertolini, Tabaré Caputi y Ana Lía Piñeyrúa. Dicha Comisión redactó un proyecto de despenalización que, finalmente, la Cámara no consideró.

Tampoco prosperó un proyecto de ley presentado por el doctor Díaz Maynard en el año 1998.

En el año 2002, la Comisión de Salud Pública de la Cámara de Representantes desarchiva todos los proyectos presentados hasta esa fecha y, a instancias de la Comisión Especial de Género y Equidad, elabora un proyecto de despenalización, el cual llegó a contar con media sanción de la Cámara de Representantes, pero posteriormente fue rechazado por el Senado.

En el año 2008, con una nueva integración parlamentaria, se retoma con fuerza el tema y, luego de todo este largo proceso relatado, se logra que el Parlamento uruguayo vote un proyecto integral sobre salud sexual y reproductiva, que se vio parcialmente frustrado por el veto del señor Presidente de la República en los capítulos vinculados a la despenalización del aborto, el cual no pudo ser levantado por la Asamblea General.

Y hoy la Comisión de Salud Pública de esta Cámara pone a consideración del Senado un proyecto de ley elaborado por los Legisladores del Frente Amplio, intentando dar una nueva articulación a los capítulos vetados a los efectos de recuperar la integralidad perdida de la Ley de Salud Sexual y Reproductiva vigente. De esa manera se trata de reincorporar, en forma definitiva, la despenalización parcial del aborto en plazos y circunstancias especiales.

En todo este largo proceso relatado, de 1934 a la fecha, el debate ha estado instalado tanto en la sociedad como en el Parlamento, con una amplísima y rica discusión, todo lo cual está reflejado en miles de artículos y en las actas parlamentarias.

La señora Senadora Xavier hizo mención a la larga lista de organizaciones que concurrieron durante el proceso de discusión parlamentaria de este proyecto. ¿Cuántas fueron? Desde el 14 de abril de 1994, cuando comenzó el tratamiento de este tema en el Parlamento, han pasado 108 organizaciones, y todas sus opiniones figuran en las actas. Por lo tanto, durante todos estos años el Parlamento ha recibido sin limitaciones, al cabo de múltiples instancias de tratamiento del tema, a decenas de organizaciones representativas de la sociedad, con el pluralismo de opiniones al respecto. Algunas de ellas han concurrido a este recinto en varias oportunidades. En las versiones taquigráficas de ambas Cámaras se encuentran todos los antecedentes; es un material riquísimo que tenemos los Senadores al momento de legislar. Repito, toda esta documentación estuvo en esta última etapa a disposición de los Senadores que integramos la Comisión de Salud Pública.

SEÑOR SOLARI.- ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

SEÑOR GALLO IMPERIALE.- Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE (Carlos Baráibar).- Puede interrumpir el señor Senador.

SEÑOR SOLARI.- Señor Presidente: me siento obligado a hacer una precisión, lo cual hago en forma personal pero creo que represento a algunos otros integrantes de la Comisión. Este proyecto de ley se comenzó a considerar en la Comisión de Salud Pública del Senado entre principios y mediados de noviembre, más bien tendiendo a mediados de ese mes. Allí mantuvimos un diálogo interno sobre cuál iba a ser el criterio a seguir y en aquel momento argumenté -ante el mismo planteo que realiza el señor Senador Gallo de que una gran cantidad de organizaciones ya habían visitado las Comisiones de Salud Pública de las distintas Legislaturas- que iba a hacer todo lo posible por leer toda esa documentación, pero que algunas opiniones me gustaría escucharlas porque no integré los Parlamentos anteriores. Los Parlamentos no son vitalicios y la Comisión de Salud Pública del Senado está integrada por Legisladores nuevos, como es el caso del señor Senador Agazzi y de quien habla. Inclusive, hay Senadores que son nuevos en la Comisión de Salud Pública. Entonces, creo que no se puede afirmar que la Comisión de Salud Pública contó con todo el asesoramiento porque, por más que trabajé -creo que trabajo mucho, no solamente entre semana sino también los fines de semana-, no tuve el tiempo necesario para leer todas las actas de las sesiones anteriores. Por más buena voluntad que hubiera tenido, no daría el tiempo físico para poder leer toda la documentación.

Por tanto, quería recordar este aspecto al señor Senador Gallo Imperiale porque me parece que su afirmación, si bien es correcta desde el punto de vista formal, por lo menos es arriesgada desde el punto de vista de la realidad fáctica de los hechos.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE (Carlos Baráibar).- Puede continuar el señor Senador Gallo Imperiale.

SEÑOR GALLO IMPERIALE.- Señor Presidente: insisto en que no puede decirse que la Comisión no recibió a diversas delegaciones y que, por ello, se amputó deliberadamente la posibilidad de disponer de todos los insumos necesarios. El tratamiento de este tema, que es la culminación de un larguísimo proceso que tuvo muy ricos debates, contó con una profusa y plural información, todo lo cual se fue dando durante varias décadas. Creo que ningún señor Senador, en el momento de analizar este tema, puede pensar que la información no es la necesaria a los efectos de tener la correspondiente opinión. Sí recibimos a delegaciones que aportaron conceptos que pudiera ser de interés actualizar, vinculados a aspectos de política de salud, bioéticos o jurídicos, así como a algunas organizaciones referentes en materia religiosa, para completar -repito- la vastísima información con que contamos y que utilizamos para elaborar el proyecto de ley.

El tratamiento de esta iniciativa culminó al término de este Período y por ello la mayoría de la Comisión creyó necesario y conveniente abordar el tema ahora -no postergarlo para el próximo año-, aun en el receso y en sesión extraordinaria. Y tomamos esta decisión como una demostración de responsabilidad y de eficiencia parlamentaria, sin tener en cuenta especulaciones políticas sobre la oportunidad del momento de la discusión, que a nuestro entender le quitan jerarquía a la verdadera importancia del proyecto.

Era necesaria esta larga introducción, señor Presidente, a los efectos de entrar a analizar este proyecto en particular. En este sentido, queremos decir que partimos del avance registrado en Uruguay en materia de políticas de salud sexual y reproductiva luego de la vigencia de la Ley Nº 18.426 y de su Capítulo I, que no fue vetado por el Presidente Vázquez, por lo que está vigente. Esta ley habilitó a nuestro país a tener un marco jurídico único a nivel mundial, como lo afirmó en la Comisión el señor Subsecretario de Salud Pública, doctor Leonel Briozzo. Somos el

único país del mundo que, a pesar de mantener una ley muy antigua que penaliza y criminaliza el aborto, se adscribe, como consecuencia del Capítulo en vigencia, a todos y cada uno de los compromisos de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, celebrada en El Cairo en 1994. Pero, paradójicamente, el Uruguay es uno de los seis países en el mundo que mantienen la criminalización del aborto en todos los casos; esta es una última secuela en el incumplimiento de otros aspectos vinculados al Derecho positivo sobre Derechos Humanos. A pesar de ello, tiene previsto un mecanismo jurídico y sanitario casi único en el mundo: el jurídico es la Ley Nº 18.426 sobre Salud Sexual y Reproductiva, que está vigente en su Capítulo I; y el sanitario es la Ordenanza Nº 369 del año 2004 -dictada cuando era Presidente el doctor Batlle-, que integró el programa Iniciativas Sanitarias contra el Aborto Provocado en Condiciones de Riesgo. Esto significó un gran avance en el tema salud pública y está siendo tomado como ejemplo en muchos países. Este programa fue fruto de un trabajo científico realizado por un grupo académico que logró el Premio Nacional de Medicina y otros galardones internacionales.

Estos dos fundamentos -la Ley Nº 18.426 vigente y el programa sanitario puesto en marcha- son los que nos hacen cumplir con el numeral 8.25 de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de El Cairo, que dice que toda mujer que curse un embarazo no deseado, independientemente de las circunstancias legales que tuviera en su país, tiene derecho a un "aconsejamiento" -ese es el término que se utiliza- digno y de calidad humana. Esto hoy se viene logrando en el Uruguay y el actual Gobierno, presidido por José Mujica, reglamentó la Ley relativa a los Servicios de Salud Sexual y Reproductiva, que había quedado sin reglamentar en el Gobierno del doctor Vázquez. De esta manera se crearon los Servicios de Salud Sexual y Reproductiva en todo el Sistema Nacional Integrado de Salud, que dan respuesta a la consulta de una mujer sobre interrupción de su embarazo, en el contexto de todos los motivos vinculantes que ella pueda tener a lo largo de su vida, y otorgan el asesoramiento científico en cada momento. Así, se ha podido abatir -y esto es cierto- la mortalidad materna por aborto; hoy la situación no es la misma a la anterior a la vigencia de la Ley Nº 18.426 que votamos en el año 2008. Ese era, justamente, uno de nuestros argumentos. Pero queda por resolver aún el tema vinculado a la criminalización del delito de aborto para dar integralidad a los derechos y garantías en materia de salud sexual y reproductiva que el veto presidencial no dejó concretar. Existen muy fundados argumentos legales que manejan la tesis -aquí fue citada la doctora Blengio, que la desarrolló en la Comisión- de que el castigo a la mujer que aborta de acuerdo a la ley vigente estaría en contradicción con la Ley Nº 18.426 de 2008, donde se definen claramente las obligaciones del Estado respecto a la atención de la mujer en materia de salud sexual y reproductiva, incluyendo su derecho a decidir sobre el destino de su embarazo. Pero aun dando por válido este argumento, desde nuestro punto de vista es necesario darle seguridad jurídica positiva. De ahí que vamos a acompañar este proyecto de ley.

Una primera y fundamental reflexión es que debemos excluir de esta discusión la dicotomía entre estar a favor o en contra del aborto. ¿Por qué? Porque esta discusión distorsionaría, malograría, empobrecería el debate que la sociedad uruguaya se merece. Ningún integrante de la Comisión de Salud Pública de esta Cámara que suscribe este informe en mayoría está a favor del aborto; nadie de los que promueven y de los que seguramente votarán este proyecto aprueba el aborto. Son otras las razones que nos llevan a hacerlo, tal vez en sintonía con una significativa mayoría de la sociedad uruguaya. Las políticas en materia de defensa de la salud sexual y reproductiva están avanzando a través de la instrumentación de la Ley Nº 18.426 que viene revirtiendo algunas de las causas en las que nos fundábamos cuando defendimos su aprobación. Ahora la mujer tiene derecho a recibir asesoramiento en una consulta y a que se le dé información sobre cómo transformar un embarazo que en principio no desea, en un embarazo deseado, así como sobre las prevenciones a tomar con anterioridad o posterioridad a un aborto para evitar riesgos en su salud o en su vida y sobre procedimientos de acuerdo a las mejores evidencias científicas para su seguridad. Todo ello ha hecho bajar en un 25% la decisión de abortar de las mujeres que han consultado en esos servicios y ha llevado la mortalidad por aborto inseguro a 0% en el Uruguay en personas que han consultado en esos servicios. Esto es un avance, pero aún existe una barrera: la Ley Nº 9.763, que criminaliza a la mujer que decide abortar y clandestiniza cualquier procedimiento, sobre todo, en base a los últimos conocimientos científicos, aquellos a los que la mujer puede recurrir por sí sola y que le dan absoluta seguridad. La Ley Nº 9.763 de 1938 es prohibicionista y criminalizadora de la mujer en todas las circunstancias. No desestimula la práctica del aborto, nunca lo hizo, sino que obliga a la mujer que tiene que tomar tan dramática decisión a hacerlo en la clandestinidad, y si no tuvo asesoramiento previo, la lleva a que no haya controles sanitarios y por lo tanto a consecuencias imprevistas.

Por todo ello es que existe la necesidad de una regulación legal que aplique un abordaje integral a la promoción de la salud sexual y reproductiva, es decir, que obviamente apunte a la prevención de embarazos no deseados -como ya existe por ley-, pero que también incorpore la prestación de servicios que, de ser

necesarios, puedan ayudar a interrumpir el embarazo, y además descriminalice a aquellas mujeres que por sí solas lo hacen.

En el mundo, la legislación en materia de aborto muestra una clara tendencia a la liberalización de su práctica. Estos son datos que surgen del informe GIRE de 2003: de 195 países analizados, 187 -es decir el 97%- admiten abortos bajo diversas circunstancias y solamente 6 -esto es el 3%- tienen una prohibición total, entre estos últimos se encuentra Uruguay. De acuerdo con ese informe, en los países con un alto índice de desarrollo es alto el nivel de liberalización. Sin embargo, este proceso progresivo de despenalización sigue recibiendo embates cíclicos para su detención. A mi entender, existen fundamentos serios que lo avalan y dan fortaleza para continuar. ¿Cuáles son esos argumentos? En primer lugar, que existe una relación directa entre la liberalización del aborto y el desarrollo democrático de los países -países dentro de los cuales se encuentran las democracias más avanzadas- y, por ende, es impensable que Uruguay no se alinee con ellos.

En segundo término, se reconoce el fracaso de las normas penales que pretenden evitar que se sigan realizando abortos. Aún se siguen practicando 20:000.000 de abortos ilegales en el mundo y en nuestro país, incluso con las dificultades para conocer las cifras, varios estudios estiman que hay entre 30.000 y 40.000 abortos clandestinos al año. Insisto en que esas cifras son difíciles de ratificar y actualmente son más difíciles de confirmar porque incluye a aquellas mujeres bien informadas que se autoadministran medicación para abortar, lo que también constituye un delito.

En todas las instancias de trabajo de la Comisión nunca se recibió una opinión divergente acerca del fracaso y decadencia de esta ley.

En tercer lugar, sigue habiendo morbimortalidad por el aborto clandestino, sobre todo, en aquellas mujeres que no concurren a las clínicas de salud sexual y reproductiva en las que pueden recibir asesoramiento.

En cuarto término, la legislación criminalizadora, que hace clandestino el procedimiento, genera una práctica socialmente discriminatoria e injusta entre las mujeres, sobre todo, aquellas que pertenecen a las clases más desprotegidas, que recurren al aborto clandestino por no tener derecho a acceder a un procedimiento seguro como lo podría hacer una mujer que cuenta con recursos económicos.

(Ocupa la Presidencia el señor Danilo Astori.)

-Señor Presidente: sin duda, el tema del aborto genera un conflicto de derechos importante que debe ser analizado a la luz de los derechos humanos; existe una colisión de derechos que se enfrentan con fuerza en este tema del aborto. Uno es el derecho a la vida del no nacido dependiente de la madre y el otro es el derecho a la vida de la madre, que es autónoma y de la que pueden depender otras vidas humanas. A eso tenemos que agregar otros derechos que tiene la madre embarazada: el derecho a decidir sobre su cuerpo y a actuar en consecuencia; el derecho a su salud, sobre todo, a su salud sexual y reproductiva; el derecho a una educación integral en el libre uso de su sexualidad y de la libertad de ejercerla, y el derecho a recibir información adecuada y oportuna que la habilite a acceder a la prestación de salud necesaria.

Es innegable que la interrupción del embarazo convoca argumentos de alto contenido ético que se ven desde diferentes posturas. Por ello, el tema aborto se define como un dilema ético y no como un problema ético. Hablamos de dilema ético porque existen posiciones encontradas y todas cuentan con sólidos argumentos de orden ético. Por tanto, nunca podremos resolver el punto, al menos en una sociedad pluralista como la uruguaya, donde conviven pacíficamente múltiples ideologías y creencias.

SEÑOR PRESIDENTE.- Perdón por la interrupción, señor Senador, pero ocurre que ha llegado a la Mesa una moción para que se prorrogue el tiempo de que usted dispone.

Se va a votar.

(Se vota:)

-17 en 19. **Afirmativa.**

Puede proseguir el señor Senador Gallo Imperiale.

SEÑOR GALLO IMPERIALE.- Señor Presidente: en este dilema ético rescato la opinión que brindara durante la discusión anterior del proyecto de ley la doctora María Teresa Rotondo, especialista en Bioética de la Organización Panamericana de la Salud y que en aquella oportunidad representaba a la Comisión de Bioética del Sindicato Médico del Uruguay. Ella hablaba de la falacia que significa aprobar un proyecto de este tipo desde el aspecto ético individual y decía que falta de ética es querer imponer nuestra ética individual o privada sobre la ética social. La doctora Rotondo expresaba: "Si todos tuviéramos la misma religión e ideología estaríamos ante una misma ética" -así no habría dilema, ni discusión, pero no es así-, "pero no puedo imponer mi ética; lo que tengo que imponer es la tolerancia. El problema es, precisamente, que existe pluralismo de valores, y el único valor

que debe prevalecer es el del respeto por el otro". Esa es la falta de ética en la que no podemos incurrir, pero en la que sí se incurre. La legislación actual fue construida con una sola ética. En la colisión de los derechos del concebido y los derechos de la mujer, la ética social siempre le indicará a un representante de la sociedad, como lo es el Legislador, que se debe optar por el mal menor y, concomitantemente, trabajar sobre las verdaderas causas que originan tan indeseada y lesiva situación como, sin ninguna duda, es el aborto. Esta problemática social de larga data genera una responsabilidad social muy importante: las leyes no deben responder al ámbito de la ética individual del Legislador, sino a la responsabilidad social que crea el problema. Estamos proponiendo una ley que defienda equilibradamente el derecho a la vida en todo su ciclo, desde la concepción hasta el fallecimiento; que mantenga una sanción penal aplicable para quien no la respete; una ley que no se caracteriza por ser una simple despenalización total y generalizada, sino que regula plazos, circunstancias y condiciones en las que el aborto se puede realizar para laudar en el conflicto de bienes jurídicos a defender.

En este último aspecto, establecer un límite temporal al aborto lícito en doce semanas se hace sobre un fundamento científico, pues ese límite, sin ser absoluto -no lo es porque el proceso de la embriogénesis es muy dinámico y progresivo-, señala el comienzo de la formación definitiva y completa de la llamada organogénesis o formación de los órganos humanos: el límite entre embrión y feto, la consolidación de los procesos de proliferación, migración, organización y mielinización de células nerviosas en el sistema nervioso central que marcan la viabilidad y la conciencia en el feto. Ese plazo de doce semanas será improrrogable, salvo circunstancias tales como estar en peligro la vida de la embarazada, el aborto eugenésico, las malformaciones congénitas incompatibles con la vida extrauterina o la violación. Fuera de ese plazo siempre se va a defender el bien jurídico vida intrauterina. Además, el referido plazo es razonable para confirmar el embarazo y adoptar una decisión informada, consciente y voluntaria por parte de la madre. Esto es lo que determina y a lo que obliga este proyecto de ley. Ese plazo se determina como el único donde el bien jurídico "maternidad libre" predomina sobre el bien jurídico "vida en formación". Dentro de ese plazo se protege la salud de la mujer porque en caso de recurrir a procedimientos para la interrupción del embarazo, corre riesgo su salud por el peligro de hemorragias o perforaciones uterinas.

Por último, quisiera hacer algunas consideraciones finales, señor Presidente. ¿Cuál es la importancia de la modificación de la ley de 1938 que criminaliza el aborto, y por qué es relevante no mantener una ley que la mayoría de la sociedad no cumple?

En primer lugar, creo que es importante aprobar esta iniciativa porque la ley debe estar alineada con los consensos sociales actuales en el Uruguay y los Legisladores no debemos desentendernos. Las encuestas de opinión pública así lo reflejan. Con referencia a este punto, el doctor Miguel Langón señaló en la Comisión de Salud Pública y Asistencia Social de la Cámara de Representantes: "Los Legisladores no deben desentenderse del sentir del alma colectiva, de las ideas, sentimientos, de la época histórica en que la ley va a regir, de cuál es el intérprete y representante de esa sociedad. Cuando una ley preexistente, la sociedad en su conjunto la viola, la desconoce, el Legislador debe actuar para defender otro bien jurídico al que dicha ley está desconociendo".

En segundo término, considero que hay que adecuar el proyecto de ley al marco normativo vigente y al Derecho Positivo a que el Estado uruguayo está comprometido en cumplimiento de los convenios internacionales ratificados por el país en materia de derechos humanos de las mujeres. Criminalizar el aborto lesiona múltiples derechos consagrados en todos los tratados y convenciones que ratificó el Uruguay, a saber: la vida, la igualdad, la no discriminación, la salud, la decisión en materia de pensamiento y conciencia, la libertad, la integridad y la seguridad, y la justicia.

En tercer lugar, entiendo que este proyecto representa una reafirmación del carácter laico del Estado uruguayo. Las creencias religiosas no constituyen fuente de Derecho. Al respecto, el doctor Oscar Sarlo, profesor de la Cátedra de Filosofía del Derecho dijo textualmente: "Hay que señalar que el sistema jurídico no genera orientación moral para las personas, sino que genera orientación para actuar, lo que algunos llaman razones. El sistema jurídico provee razones de peso para actuar en las conductas socialmente relevantes, las que tienen relevancia para la sociedad como tal".

También es muy significativo el aporte del doctor Miguel Langón sobre este tema, pues señaló: "Vano es buscar fuera del ordenamiento jurídico o positivo, pautas metajurídicas que condicionen al Legislador y le indiquen lo que puede o no puede hacer… la cuestión no radica en saber si después de la fecundación del óvulo se está en presencia de una vida humana, sea o no jurídicamente persona, o de una programación cromosómica absolutamente original, irrepetible e inédita de una vida humana, sino establecer si el respeto por ella debe o no prevalecer sobre otros valores que afectan a la existencia del propio conglomerado social".

En cuarto término, pienso que este proyecto debe ser aprobado porque rompe con la idea de que el

aborto clandestino se resuelve mediante una ley que criminalice a la mujer, que toma la decisión en la intimidad. Esto no ha sido así y se cumplió la previsión de Irureta Goyena en el sentido de que únicamente se consiguió dejar intacta la moral de aquellos que se oponen al aborto.

En quinto término, considero que con la despenalización parcial del aborto se da respuesta a un colectivo social silenciado, que recién se hizo visible y público entre junio y julio del año 2007. En ese momento, nueve mil ciudadanos relacionados con la ciencia, el arte, la política y otras actividades -entre ellos, varios exministros y exministras- hicieron una declaración reconociendo que habían cometido, directa o indirectamente, delito de aborto, esto es, que habían estado vinculados o en conocimiento del hecho, pero permanecieron impunes; ningún Juez los conminó a declarar. La Justicia ha estado omisa en la aplicación de la ley y solo el 0.04% de los aproximadamente 35.000 abortos que se realizan anualmente en el Uruguay, terminan en procesamiento. En su momento, esto fue ratificado en la discusión de la ley cuando concurrieron a la Comisión el Colegio de Abogados, la Asociación de Magistrados y quien fuera Presidente de la Suprema Corte de Justicia, el doctor Gervasio Guillot.

Por todos los fundamentos expuestos y con mucho respeto por mis colegas parlamentarios y sus opiniones -cualesquiera fueran ellas-, solicitamos que se apruebe este proyecto de ley, en el convencimiento de que estamos interpretando el deseo de la mayoría de la sociedad uruguaya, que lo está esperando desde hace mucho tiempo.

Nada más. Muchas gracias.

SEÑOR BARÁIBAR.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR BARÁIBAR.- Señor Presidente: en el correr de diez años, nuevamente debo dar mi opinión sobre la despenalización del aborto marcando -como lo hice en 2002- una posición distinta de la que mayoritariamente sostienen mi Bancada y mi fuerza política. En diez años di mi punto de vista en tres oportunidades -tengo sobre mi mesa de trabajo los documentos y las exposiciones que realicé- y lejos de sostener lo mismo por una cuestión de no modificar mi pensamiento, quiero decir que tengo la profunda convicción de que lo que planteé, fundamentalmente en los años 2007 y 2008, sigue teniendo absoluta vigencia.

Hace ya diez años me cuestioné desde cuándo estaba en contra de la despenalización del aborto, pero la verdad es que no encuentro una fecha precisa porque culturalmente fui formado con la visión de que la vida y el ser humano son el centro y la razón de ser de la sociedad y del funcionamiento del universo. Por lo tanto, en la medida en que existan normas -estas u otras en distintos órdenes del debate político contemporáneo- que se opongan a esta concepción, me siento en la obligación de levantar mi voz. Sin perjuicio de que mi formación sea de origen cristiano y también la cultura que he ido incorporando, he tratado de independizar un tema del otro; sin embargo, es indudable que mi argumentación proviene de un ámbito de origen cristiano-católico, como es la Universidad Católica del Uruguay. Comparto plenamente la declaración sobre el proyecto de ley de despenalización del aborto que emitió esa institución, en la que, en realidad, toma distancia del fundamento cristiano o religioso y se basa en los de orden biológico, psicológico, sociológico y de la ciencia jurídica, entre otros. Daré lectura a algunos párrafos que concuerdan con la posición que he sostenido.

El señor Senador Solari, que es médico y un estudioso del tema, trabajó en la discusión del proyecto de ley e hizo una exposición pormenorizada sobre el momento en que el ser humano está constituido como tal, más allá del proceso evolutivo de su gestación, y en ello coincide con lo expresado por la Universidad Católica del Uruguay, que en su declaración señala: "La Biología, en efecto, sabe hoy con certeza que desde el momento de la concepción hay vida humana: cada una de las células que se forman tras la primera división del óvulo fecundado llevan la información genética completa característica de un ser humano. Y, puesto que son vida, no hay duda de que son vida humana". Más adelante, expresa: **"**La Biología sabe con certeza que, una vez implantado el embrión en el útero, si no se muere, seguirá un proceso que, sin ninguna discontinuidad, terminará en el niño que nace. La continuidad del proceso por el que se llega al niño que nace no nos permite señalar un punto antes del cual lo que va desarrollándose no es un "individuo humano" y después de eso sí lo es**"**. También hace mención a que el aborto realizado en determinadas condiciones puede dejar huellas psicológicas importantes, así como a aspectos de orden sociológico y a otros referidos a la Ciencia Jurídica.

Por otro lado, varios señores Senadores han aludido a un tema recurrente en la materia: me refiero a la Resolución sobre Derechos Humanos del Pacto de San José de Costa Rica donde se establece que, en general, el derecho a la vida está desde la concepción. La expresión "en general" ha sido materia de discusión, por lo que he tratado de reunir documentación al respecto. Con ese fin he leído opiniones a favor y en contra. Tengo en mi poder las que fundamentan por qué esa definición no implica un compromiso sobre

el tema, recogidas en un trabajo hecho por la doctora Graciela Dufau -cuando se desempeñaba como coordinadora de Cladem de Uruguay- y en uno del doctor Gros Espiell -ya mencionado en la sesión de hoy-, una figura eminente ya fallecida. Luego de haber escuchado las diversas intervenciones, puedo decir que la postura del doctor Gros Espiell no es tajante a favor o en contra, por lo que puede dar lugar a diversas interpretaciones. Se puede llegar a la conclusión de que las palabras "en general" están dirigidas a permitir la atenuación de la afirmación absoluta de que debe protegerse el derecho a la vida desde la concepción. Siento que ese criterio no es violatorio de la Convención. Se trata de que por razones de interés general, del bien común, se permita que en determinados casos especialísimos y estrictamente considerados -por ejemplo, peligro de muerte para la madre, deformación gravísima del feto con segura incidencia de lesión incurable, física o psíquica, o violación de la madre-, se interrumpa el embarazo luego de la concepción y antes del nacimiento. Es una posición con la que me siento identificado. Digo con absoluta certeza que estoy en contra de la despenalización del aborto lisa y llana, pero acepto que en determinadas condiciones se pueda realizar, fundamentalmente cuando se planteen algunas causales que desarrollaré más adelante.

En conclusión, el doctor Gros Espiell afirma que en el Pacto de San José, en principio, el aborto está en general excluido, sin perjuicio de que la ley puede, por razones excepcionales y en función del bien común, autorizarlo o no penalizarlo en ciertos casos especialísimos. En definitiva, no quiero agregar una palabra a esas afirmaciones.

Quiero citar a alguien que para mí ha sido un maestro, un conductor en lo que hace a temas de Derechos Humanos: me refiero al ya fallecido sacerdote Luis Pérez Aguirre. Hay un libro escrito por él y por Juan José Mosca, donde se dice que el primero de los derechos consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos es el derecho a la vida. Esta prioridad constituye un aporte fundamental para la existencia y el disfrute de todos los demás derechos. Al consignarse, tanto en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como en la Convención Americana, la obligación de que el derecho a la vida está protegido por la ley, se avanza mucho más allá de la simple protección penal de tal derecho. La tipificación del delito de homicidio debe tener un carácter más amplio, puesto que alcanza, por ejemplo, a las prácticas eutanásicas y a las abortivas, sin olvidar, por cierto, el genocidio con el objeto de lograr la destrucción total o parcial de un grupo nacional, étnico, racial o religioso.

De la reflexión que se ha hecho en la sesión de hoy, así como en debates anteriores, surge un tema capital en la vida del ser humano; si nos ponemos de acuerdo en ese punto, haremos una serie de deducciones que nos llevarán a celebrar acuerdos, pero ello no ocurrirá si hay diferencias entre los que creemos que el ser humano y el derecho a la vida existen desde el momento de la gestación y los que opinan que se da en un momento posterior.

Reitero que estoy de acuerdo con la despenalización del aborto por una cantidad de razones, pero no con que se realice por la sola voluntad de la mujer. A mi juicio, ese es el punto de quiebre en torno a una o a otra posición y de ahí se deducen algunas consecuencias.

También se ha manejado el tema de las encuestas, sobre las que podría mencionar algunas. Tengo en mi poder el mismo documento que han citado otros señores Senadores preopinantes, titulado: "El aborto en la opinión pública uruguaya". Es una publicación del año 2010 -o sea que es bastante reciente-, de Oscar Bottinelli y Daniel Buquet, que contiene: "Aportes al debate en salud, ciudadanía y derechos", en el que para mí falta algo que es clave. No sé a qué obedece; quizás habría que pedir al doctor Bottinelli que hiciera otra encuesta y planteara la siguiente pregunta: ¿Cuáles son las razones por las que se está a favor o en contra de las causales del aborto?

En este trabajo hay una encuesta que indica que el 64% de los consultados está a favor de la despenalización, pero en una lectura minuciosa veremos que se pregunta en qué situaciones se justifica el aborto. Insisto en que falta la pregunta que he mencionado y desconozco la razón por la que no se hace. En otras encuestas de que dispongo las respuestas son: en caso de riesgo de vida, el 97% está a favor de despenalizar el aborto; en circunstancias de violación, el 94%; por motivos económicos, el 47%; y por la causal que estamos considerando, la sola voluntad de la mujer, las opiniones favorables descienden a un 42%. Esto tiene una enorme riqueza desde el punto de vista del rigor del procedimiento en las encuestas. Un encuestador, utilizando la misma metodología, va formulando determinadas preguntas, y la posición varía sustancialmente cuando se menciona el aborto por la sola voluntad de la mujer y cuando se responde por las demás causales. Además, debemos tener en cuenta que un 49% de los encuestados considera que en esta última situación no debe practicarse el aborto; estamos hablando de que casi el 50% no está de acuerdo. Creemos que la situación es clara y demuestra que en este tema corremos el riesgo de simplificar los resultados cuando simplemente se consulta si se está a favor o no del aborto. Se aprecia que, en base a las causales, la gente discrimina en forma bastante profunda, pasando de un 97% a favor del aborto cuando se corre riesgo de vida, hasta llegar a un 42%

si se trata de una decisión por la sola voluntad de la mujer. Este es un argumento central y deberíamos incorporarlo a la reflexión acerca del proyecto de ley.

Esta es una de las razones por las que no estamos de acuerdo con la iniciativa que tenemos a estudio, así como tampoco lo estuvimos en el pasado.

Al comienzo de nuestra exposición señalamos que existían buenos argumentos para mantener la posición que en su momento adoptamos. Concretamente, en un informe del doctor Briozzo del año 2008 se hace una afirmación muy categórica: se expresa que con lo que está vigente desde hace muchos años ya habría condiciones para avanzar mucho, para eliminar o para ordenar adecuadamente el problema del aborto.

Con relación a los aspectos jurídicos, quiero señalar que, en lo que a mí respecta, tuve un antes y un después de leer las expresiones del doctor Milton Cairoli. Tengo en mi poder un documento sobre Derecho Penal, cuyo autor es el doctor Cairoli -conocido penalista que analiza el tema- quien, en cuanto al artículo 328 que ahora se deroga, expresa: "Es una disposición única en la materia legislativa en el derecho comparado, por la gran cantidad de casos que agrupa. En realidad con la aplicación de todos ellos no se precisaría una legislación liberalizadora del aborto". Reitero: esto lo señala el doctor Milton Cairoli en el análisis comentado del Código Penal de 1934.

Debemos tener en cuenta que no se ha avanzado porque, lamentablemente, este tema ha quedado circunscripto a estar lisa y llanamente a favor o en contra de la despenalización del aborto. En nuestra opinión y escuchando los argumentos que se han esgrimido, si trabajáramos adecuadamente y se flexibilizaran las posiciones, podríamos encontrar alguna propuesta de consenso entre todos los partidos.

Debemos señalar también que en la misma línea de lo expresado por el doctor Briozzo -hoy Subsecretario de Salud Pública-, un especialista en el tema, encontramos la posición que sustentan las señoras Lilián Abracinskas y Alejandra López Gómez, ambas representantes de Mujer y Salud en Uruguay, que están a favor de la despenalización del aborto. Concretamente, en un trabajo titulado: "Mortalidad materna, aborto y salud en Uruguay. Un escenario cambiante", expresan que "Las políticas de salud materno-infantiles en el país, no han incluido hasta el momento la atención de las complicaciones del aborto inseguro, así como tampoco han desarrollado estrategias para la reducción de la mortalidad materna por esta causa, siendo que desde el 2001 es la de mayor incidencia". Más adelante señalan que "nunca se implementaron las condiciones para la realización de abortos legales dentro de las causales atendidas".

Dicho sea de paso, el artículo 328 -que se propone derogar- contiene determinadas causales que se pueden utilizar, que no se han puesto en práctica y que son las que han llevado al doctor Cairoli a decir que por eso no es necesaria una ley de despenalización del aborto. A su vez, según la doctora Graciela Dufau, eso fue lo que llevó a que en el texto del Pacto de San José de Costa Rica se incluyera la expresión "en general", para contemplar las situaciones de algunos países, como Uruguay y Venezuela, entre otros, que contaban con ciertas normas que permitían despenalizar el aborto y que contravenían la prohibición de la despenalización del aborto que otros países querían mantener.

Otro argumento que manejamos es el que surge del libro *Iniciativas sanitarias contra el aborto provocado en condiciones de riesgo*, auspiciado por la Sociedad Ginecotocológica del Uruguay, el Sindicato Médico del Uruguay y la Facultad de Medicina de la Universidad de la República. Concretamente, hay un párrafo que es sumamente ilustrativo. El profesor Director del Departamento de Medicina Legal de la Facultad de Medicina de la Universidad de la República de aquella época, doctor Guido Berro Rovira, sostiene: "Tenemos una ley sobre el aborto incorporada al Código Penal. Buena o mala, ella está vigente". Justamente, es la que hoy se pretende modificar. **"**Y lo que nos parece fundamental y muy destacable de la propuesta es que, sin modificarla, sin ir contra la ley, proyecta medidas que pueden mejorar las situaciones concretas. Además todo indica que no son medidas en pro del aborto, no son medidas que vayan a aumentar los abortos; todo lo contrario, son medidas que tratarán de "desestimularlos", por ejemplo, al "ofrecer a la usuaria tiempos e instancias de reflexión para valorar y rever la decisión de interrumpir el embarazo".**"**

Asimismo, tengo otro argumento que ya manifesté en su momento, que tiene que ver con una experiencia que conocí parcialmente cuando participé del Foro Social Mundial que se realizó hace unos años en Porto Alegre. Se trata del acceso a través del Sistema Único de Salud a la interrupción legal del embarazo para todas las mujeres que tengan riesgo de vida o hayan sido víctimas de violación. Es una iniciativa que se está poniendo en práctica en Porto Alegre; por lo tanto, se puede examinar, conocer y corroborar que se puede aplicar. La situación es relativamente similar a la de nuestro país: existe una ley que no autoriza la despenalización del aborto lisa y llana, pero introduce modificaciones en artículos del Código Civil de modo de poder atender determinadas circunstancias. Una de ellas consiste en eliminar la pena de prisión y establecer penas alternativas, con lo cual estoy de acuerdo. Incluso, pienso que se podría haber modificado el artículo 328 del Código Penal en ese sentido y estoy seguro de que se habría llegado a un acuerdo

mucho más amplio que el que hoy merecerá este proyecto de ley.

En un artículo, la Directora del Hospital Materno Infantil Presidente Vargas, de Porto Alegre, doctora Elisabeth Wartchow, expresa: "En lugar de centrar nuestra estrategia en la interrupción de la gestación, pusimos el acento en la prevención de los embarazos no deseados". También señala que "En Brasil hay 82 hospitales que brindan servicios de aborto legal. La mayoría de las principales ciudades ofrece esa posibilidad a las mujeres que sufren una violación o aquellas cuya vida está en riesgo por la continuidad de un embarazo, las dos causales en las cuales no es punible el aborto. Porto Alegre fue uno de los municipios pioneros en la materia. El Programa de Atención a las Víctimas de Violencia Sexual empezó a funcionar el 13 de mayo de 1998".

Más adelante, en el mismo artículo se pregunta: "¿Cómo es el procedimiento por el cual una mujer violada que quedó embarazada puede abortar?" La doctora Wartchow responde: "En 1998 se estableció colocar a las mujeres en un protocolo de atención porque los médicos tenían miedo de que mintieran al solicitar el aborto. Como requisitos se exige que hagan la denuncia del hecho en la delegación municipal de la mujer o en la policía y un examen de un perito médico. Si hicieron la denuncia policial, la traen, si no, tienen que llenar un papel en el que declaran decir la verdad, que quieren una interrupción del embarazo por haber sido violadas. Firma como testigo una persona que no sea del hospital y se la interna. En Porto Alegre hacemos interrupción del embarazo de hasta 20 semanas." Y continúa: "Como la palabra aborto sigue siendo tabú y es un crimen en Brasil, se propuso que en las situaciones de malformación no se hable de aborto o interrupción de la gestación sino de la anticipación de parto. Es una cuestión semántica".

Luego se le pregunta si en caso de anencefalia, por ejemplo, es posible pedir el adelantamiento del parto, a lo que contesta: "Sí. La verdad es que esa audiencia pública pretende crear una doctrina única en el Ministerio Público porque actualmente depende del criterio de los jueces, que es variable, igual que el tiempo que demoran en resolver".

En una palabra, existen caminos -tanto lo que se está haciendo aquí por parte del Sindicato Médico y de nuestra Facultad de Medicina, como lo que se está desarrollando en Porto Alegre- que demuestren que se puede avanzar decididamente sin entrar en la despenalización del aborto lisa y llana. Esto era algo que decía en el año 2007, pero sigue estando vigente respecto al proyecto en consideración.

A este análisis que venimos haciendo quiero agregar lo siguiente. En mi intervención del 17 de octubre de 2007 -estábamos en el Gobierno del doctor Tabaré Vázquez- no quise hacer referencia a la posición del entonces Presidente de la República; si bien sabíamos que él era contrario a la despenalización del aborto, todavía no teníamos certeza en cuanto a la actitud que habría de asumir al final con relación a la ley que en este sentido se aprobó en el Parlamento. Tengo en mi poder el texto del veto, que es del 14 de noviembre de 2008, y quiero decir que los argumentos que manejó en su momento el doctor Tabaré Vázquez para vetar el Capítulo II son idénticos a los que puse de manifiesto en mi exposición. Voy a leer solamente algunos párrafos: "Hay consenso en que el aborto es un mal social que hay que evitar", cosa que comparto plenamente. Y sigue: **"**Sin embargo, en los países en que se ha liberalizado el aborto, estos han aumentado. En los Estados Unidos, en los primeros diez años, se triplicó, y la cifra se mantiene: la costumbre se instaló. Lo mismo sucedió en España. La legislación no puede desconocer la realidad de la existencia de vida humana en su etapa de gestación, tal como de manera evidente lo revela la ciencia. La biología ha evolucionado mucho. Descubrimientos revolucionarios, como la fecundación in vitro y el ADN con la secuenciación del genoma humano, dejan en evidencia que desde el momento de la concepción hay allí una vida humana nueva, un nuevo ser. Tanto es así que en los modernos sistemas jurídicos -incluido el nuestro- el ADN se ha transformado en la "prueba reina" para determinar la identidad de las personas, independientemente de su edad, incluso en hipótesis de devastación, o sea cuando prácticamente ya no queda nada del ser humano, aun luego de mucho tiempo**"**.

Como se recordará, se veta un capítulo de la ley en función de varios artículos de la Constitución de la República; ya no se trata solamente de los artículos 7º o 42, sino también del 8º, el 36, el 40, el 41, el 42, el 44, el 72 y el 332. Además, se incluyen algunas otras referencias.

Me remito a las distintas opiniones, y particularmente quiero dirigirme a mis compañeros de Bancada del Frente Amplio. Es imprescindible ponernos de acuerdo en cuanto a que esta concepción original es la básica para, a partir de ella, construir una propuesta de despenalización del aborto, que creo -por lo que he escuchado en esta Sala- podría llegar a tener un consenso cercano a la unanimidad.

SEÑOR PRESIDENTE.- Discúlpeme, señor Senador.

Ha llegado a la Mesa una moción para que se prorrogue el término de que dispone el señor Senador Baráibar.

Se va a votar.

(Se vota:)

-21 en 22. **Afirmativa.**

Puede continuar el señor Senador.

SEÑOR BARÁIBAR.- Muchas gracias, señor Presidente.

Tengo otros datos que creo son interesantes. Recordemos que la Ley Nº 18.426, de Defensa del Derecho a la Salud Sexual y Reproductiva, fue objeto de veto en lo que respecta a su Capítulo II. Sin embargo, el resto del articulado se convirtió en ley y está vigente. Entiendo que esta normativa permite llevar adelante muchas iniciativas en la línea que venía planteando. Por ejemplo, tengo la Guía para Implementar Servicios para la Atención de la Salud Sexual y Reproductiva en las Instituciones Prestadoras de Salud, que contiene normas que fueron aprobadas a partir de la vigencia de la Ley Nº 18.426 y que, por supuesto, no contiene referencias al Capítulo II, que era el que despenalizaba el aborto. En su prólogo se dice que la promulgación y reglamentación de la Ley Nº 18.426, que incluye la implementación de los Servicios de Salud Sexual y Salud Reproductiva, constituyen un punto de inflexión en la universalización y en la consolidación de las políticas públicas en salud sexual y salud reproductiva. Quiero aclarar que este es un documento del año 2010, si no me equivoco de setiembre, es decir, de hace poco más de un año. Además, según tengo entendido, esta iniciativa todavía está en etapa de instrumentación.

Más adelante, en el mismo documento se dice: "Hacer de los Derechos Humanos políticas públicas es un imperativo ético de la rectoría de la salud. Es por ello, que hemos concatenado en esta gestión Ministerial una serie de acciones para aplicar el marco jurídico en los 3 niveles de la relación sanitaria: el nivel normativo del sistema, el nivel de los equipos de salud y el nivel de las y los usuarios. En lo normativo se reglamenta la Ley Nº 18.426, se concretan las prestaciones en anticoncepción y en esterilización por voluntad de la persona de manera gratuita en el sistema. En los equipos se comienza la sensibilización y capacitación de decenas de profesionales de la salud sobre todo del interior del país. Finalmente se planean campañas públicas de información empoderante".

Luego, tenemos el reglamento, que permitió la aplicación práctica de toda esta normativa, así como un documento titulado: "Implementación del modelo de reducción de riesgo de daños. Iniciativas Sanitarias contra el aborto provocado en condición de riesgo en Uruguay. Ley de Defensa del Derecho a la Salud Sexual y Reproductiva", donde se plantea la necesidad de seguir avanzando en la materia. Es más; ya se han llevado a la práctica varias iniciativas.

Como se recordará, la Ley de Defensa del Derecho a la Salud Sexual y Reproductiva fue promulgada en diciembre de 2008 y su contenido implica un avance en los temas de los derechos sexuales y reproductivos de mujeres y hombres de nuestro país. Se destaca la incorporación de la Ordenanza 369/004 del Ministerio de Salud Pública, de Asesoramiento para la Maternidad Segura; medidas de protección materna frente al aborto provocado en condiciones de riesgo; modelo de atención desarrollado en el Capítulo I de la mencionada ley. Luego, hay otras iniciativas de asesoramiento en cuanto al preaborto y del Servicio de Salud Sexual y Reproductiva. Extraigo algunos datos de este material, sin sacar ninguna conclusión. En el período 2004 - 2009 fueron asistidas 3.215 mujeres; luego de la resolución de la consulta, el 53% interrumpió el embarazo, el 21% decidió continuarlo, y el 5% comprobó que no existía embarazo. En cuanto al método utilizado para interrumpir el embarazo, el 94% utilizó el Misoprostol sin complicaciones. Dentro de las causas del embarazo, el 60% lo atribuye a un fallo del método anticonceptivo. En relación a los motivos para la interrupción, el 39% dice que es por causas económicas y el 38% porque interfiere en su proyecto de vida.

O sea que estamos en pleno desarrollo de un proceso que está en consideración, habilitado por la ley de 2008, existiendo iniciativas fuertes tomadas por el Ministerio que hacen que, si hoy quisiéramos modificar las normas que tienen que ver con el derecho a la despenalización del aborto, debiéramos avanzar en la búsqueda de acuerdos más amplios, lo cual creo posible.

Tengo en mi poder los datos de todos los proyectos de ley que se han presentado, de 1985 a la fecha -no me retrotraigo a etapas pretéritas-, y aclaro que no me referiré en detalle a los mismos, porque ya el Senador Gallo Imperiale hizo una minuciosa intervención al respecto. En el primer Gobierno de Julio María Sanguinetti se presentaron dos proyectos de ley; en el de Luis Alberto Lacalle Herrera se presentaron dos; en el segundo de Sanguinetti se presentó un proyecto; en el de Jorge Batlle, tres, y en el de Tabaré Vázquez se presentaron dos, lo cual suma diez en total. Quiere decir que esto se ha hecho con Gobiernos distintos, con relaciones de fuerza en el Parlamento distintas, con estados de opinión distintos y con encuestas diversas -podría dar otros números, pero no quiero extenderme-, aunque en realidad estas últimas no han variado tanto. Este debate es positivo -naturalmente resta la instancia de la Cámara de Representantes en caso de que el proyecto sea aprobado en el día de hoy, como todo

indica que lo será- y debe apuntar a intentar ponernos de acuerdo en un aspecto esencial: desde cuándo la vida del ser humano está vigente. Y aquí quiero decir que hay dos vidas: la vida del ser fecundado y la vida de la mujer, y no hay que tratar de contraponer una a la otra, sino que se las debe armonizar, para que en definitiva el proyecto avance en el sentido que debe.

Personalmente, quedé muy sorprendido luego de leer algunos pasajes de la participación en la Comisión de la doctora Blengio, pues observo el grado de confusión existente. Ella expresa algo que cuando leí me dejó anonadado, y que es lo siguiente: "En la etapa primaria de la gestación debe prevalecer la decisión libre de la mujer sobre la potencialidad de una vida que, científicamente, aún no es viable. Estamos hablando de una vida cuya viabilidad no está demostrada hasta el momento". La doctora Blengio es una de las asesoras que tuvo la Comisión de Salud Pública.

SEÑORA XAVIER.- ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

SEÑOR BARÁIBAR.- Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede interrumpir la señora Senadora.

SEÑORA XAVIER.- Señor Presidente: creo que es importante que el Senador preopinante no incurra en una mala interpretación de lo que dice la doctora Blengio, que no tiene ningún error, aunque se pueda compartir o no. Hasta el quinto mes, el producto de la gestación no es viable. Eso quiere decir que fuera del útero materno no tiene ninguna posibilidad de sobrevida; no hay que confundir esto que se dice, pues es simplemente eso, y científicamente es así. Y no lo dice Blengio, que es doctora en abogacía, sino la ciencia médica o, mejor dicho, la medicina, que a veces tiene márgenes de error importantes. Eso es lo que significa esa expresión. Si el producto de la gestación es sacado del útero, no sobrevive, aunque sean utilizados los aparatos que usualmente se emplean después del quinto mes, cuando sí se hace viable el producto de la gestación. Desde los 525 gramos -algo más de medio quilo- empieza a ser viable la sobrevida de un niño que, por equis razones, debió nacer por un parto prematuro y que, mediante una asistencia durante meses, puede madurar fuera del útero; antes de esa fecha es imposible. Eso significa esa frase.

Muchas gracias, señor Presidente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede continuar el señor Senador Baráibar.

SEÑOR BARÁIBAR.- No quiero ingresar en una discusión con mi querida colega, la señora Senadora Xavier. Pero digo a todos que pueden leer la versión taquigráfica correspondiente. De todos modos, para los que no tengan ganas o tiempo de hacerlo, voy a leer otra frase de la doctora Blengio, para ver si eso es así como se dice. Ella dice: "Ahora bien, he seguido la discusión parlamentaria que ha tenido lugar en las distintas Legislaturas y puedo señalar que la incidencia, o mejor dicho, el debate en torno al comienzo de la vida y el Pacto de San José de Costa Rica, está saneado desde el punto de vista de la doctrina uruguaya". ¿De dónde sacó la doctora Blengio que esto es así? Esa será su propia interpretación, pero no puede poner en boca de la sociedad uruguaya algo que es su propia visión sobre el tema. Es impresionante que se hayan dicho estas cosas. Más adelante, expresa: "No he visto que este punto se planteara en discusiones recientes, pero si se lleva a la Cámara de Representantes es probable que se debata. Solo quiero decirles que hemos analizado exhaustivamente y muy de cerca este tema con nuestros colegas". Evidentemente, se debe tratar de colegas que están de acuerdo con esto. Ponerse de acuerdo entre varias personas que piensan igual es muy fácil, pero en realidad hay que hacerlo entre los que tienen posiciones distintas. ¡Y vaya si hay posiciones distintas, tanto en el pasado como en el presente!

También fue invitada a la Comisión la doctora Castro; en realidad, fueron los dos únicos asesores jurídicos que estuvieron en la Comisión, el último día y de apuro.

(Dialogados.)

SEÑOR PRESIDENTE.- Solicito al señor Senador Baráibar que se dirija a la Mesa.

SEÑOR BARÁIBAR.- Si bien ahora no tengo en mi poder el texto de lo expresado por la doctora Castro, ella se refiere a algo de manera muy clara. Concretamente, dijo que creía que el tema del origen del embarazo no estaba en discusión, por lo que vino a argumentar sobre los contenidos del proyecto de ley que plantea la despenalización del aborto desde el momento de la gestación y el derecho de la mujer a interrumpir el embarazo dentro de las doce primeras semanas. Entiendo que estos son elementos suficientemente significativos como para hacer -ojalá esto se haga en la Cámara de Representantes- una reflexión más serena y más profunda de un proyecto de ley que no es el momento de plantear. Justamente, ahora se está transitando una etapa de avances en lo que tiene que ver con la ley de derechos reproductivos -encabezada por el Subsecretario del Ministerio, doctor Briozzo-, apuntando a la prevención más que a la penalización. Entonces, teniendo en cuenta eso, es posible aprobar una ley que modifique y establezca nuevas normas, pero que contemple las distintas posiciones en el tema.

Estos eran los argumentos que quería plantear.

Finalmente, quiero expresar lo siguiente: como es notorio, he argumentado en contra de este proyecto de ley pero, al mismo tiempo, quiero decir que todos en la vida debemos tomar múltiples determinaciones -por supuesto que esta es muy importante, pero no es la única- y en lo que me es personal, una de ellas ha sido la de ser miembro de mi partido, del cual me siento orgulloso. Fui fundador hace cuarenta años y soy celoso defensor de su disciplina interna; lo he sido durante todo este tiempo en distintas circunstancias y deploro las actitudes en las que, por la vía de marcar diferencias, se busca generar conflictos internos. Me he opuesto siempre y, naturalmente, también las deploro ahora que soy actor de esta situación. Por esa razón, señor Presidente, una vez que finalice mi exposición, voy a pedir licencia por razones personales y me voy a retirar de Sala, dando lugar a que ocupe mi banca mi suplente, el señor Senador Antognazza, quien sí está convencido de votar este proyecto de ley. He recibido infinidad de cartas y sé que muchos de los que están presentes en las Barras discrepan con la decisión que voy a tomar. Ellos me dicen que tengo que permanecer en Sala hasta el final y me ponen como ejemplo nada más ni nada menos que lo que hizo Tabaré Vázquez. ¡Vaya si me complica tener una actitud distinta a la de Tabaré que no transigió, vetó el proyecto de ley y asumió las consecuencias! Pero, bueno, Tabaré es Tabaré y yo soy yo, y no pretendo compararme con él.

SEÑOR SOLARI.- ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

SEÑOR BARÁIBAR.- Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede interrumpir el señor Senador.

SEÑOR SOLARI.- Muchas gracias.

He escuchado atentamente la exposición del señor Senador Baráibar -a pesar de que no estuve presente en su totalidad- y veo con satisfacción que tenemos múltiples puntos de coincidencia. Quiero trasmitirle al señor Senador que este gesto lo enaltece, porque ha tenido la valentía de venir acá a decir las cosas como las ve y luego, para facilitar la gobernabilidad de su Partido, hace este sacrificio. De cualquier manera quiero agregar otra reflexión, y es que si todos nos esforzáramos por encontrar puntos de consenso en temas que no son tan difíciles de consensuar, como es el de prevenir y mitigar el número de embarazos no deseados, en lugar de concentrarnos tanto o exclusivamente en el derecho de la mujer, ciertamente ni el señor Senador Baráibar ni otros señores Senadores tendrían que estar haciendo este sacrificio.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede continuar el señor Senador Baráibar.

SEÑOR BARÁIBAR.- Antes de conceder la interrupción al señor Senador Solari, estaba finalizando mi exposición. Quiero decir que respeto y valoro la opinión mayoritaria de mi Bancada y nunca creí en un término que inventé yo -no sé si alguien más lo adoptó- que es el de la matemática política: no quiero que uno pueda más que quince o dieciséis. Quiero que la opinión de la mayoría de mi partido sea la que prevalezca, tal como debe ser en todas las circunstancias y por eso, señor Presidente, al finalizar mi intervención -que va a ser en este momento- voy a pedir licencia por razones personales, permitiendo de este modo que ingrese mi suplente, el señor Senador Antognazza, que sí está convencido de votar a favor de la despenalización del aborto, por supuesto, no porque yo se lo dijera.

16) SOLICITUDES DE LICENCIA E INTEGRACIÓN DEL CUERPO

SEÑOR PRESIDENTE.- Léase una solicitud de licencia llegada a la Mesa.

(Se lee:)

SEÑOR PROSECRETARIO (Miguel Sejas).- "Montevideo, 27 de diciembre de 2011.

Sr. Presidente de la
Cámara de Senadores
Cr. Danilo Astori

De mi mayor consideración:

Por intermedio de la presente solicito al Cuerpo se me otorgue licencia por motivos personales por los días 27 y 28 del corriente, y se convoque a mi suplente correspondiente.

Sin otro particular, le saluda muy atentamente.

Carlos Baráibar, Senador."

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar si se concede la licencia solicitada.

(Se vota:)

-23 en 27. **Afirmativa**.

Queda convocado el señor Antognazza, a quien ya se ha tomado la promesa de estilo y se lo invita a pasar a Sala.

17) INTERRUPCIÓN VOLUNTARIA DEL EMBARAZO

SEÑOR ABREU.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador Abreu.

SEÑOR ABREU.- Señor Presidente: ya hace un largo rato que estamos debatiendo este tema, que además es la continuación del debate de un proyecto de ley similar que fuera presentado en la Legislatura pasada, que culminó como todos sabemos con el veto ejercido por el señor Presidente de la República. De manera que vamos a insistir un poco en aquello que dijo Bertolt Brecht cuando le preguntaron qué estaba haciendo y respondió que no lo molestaran ni incomodaran porque estaba ocupado preparando su próximo error. Bueno, desde mi punto de vista, aquí estamos preparando nuestro próximo error. Digo esto desde mi posición personal y política.

Vamos a argumentar esto desde cuatro puntos de vista para que sea concreto y se pueda resumir nuestra visión. En primer lugar, voy a exponer desde el punto de vista del Derecho Internacional; en segundo término, lo voy a hacer según el Derecho Interno; en tercer lugar, desde una aproximación ética, y, en cuarto término, voy a dar un argumento de política y carácter demográfico, que creo que es importante traer a colación habida cuenta de la realidad que tenemos. De todas maneras, el centro de la discusión es el derecho a la vida, el primero de los derechos declarados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que es el soporte fundamental para la existencia de todos los demás derechos. Además, en el conocimiento científico actual -respaldado no solo por quienes saben de estos temas sino incluso por los propios actores, por figuras importantes de Gobierno-, no hay duda de que existe una vida humana desde la concepción y, por tanto, desde ese momento existe el derecho a la vida. Tratándose de la vida como derecho fundamental, no existe ningún margen de compromiso o de ambigüedad, ni desde una perspectiva jurídica -sea de Derecho Internacional o Interno- ni desde una perspectiva ética.

A veces utilizamos al Derecho Internacional con mucha pasión y convicción cuando nos sirve, cuando reclamamos los Derechos Humanos y los anteponemos como si fueran una especie de biblia inamovible para alguno de los argumentos que queremos poner sobre la mesa. Sin embargo, al consagrar el derecho de la mujer a interrumpir el embarazo, se afectan compromisos asumidos por nuestro país, entre otros, nada más ni nada menos que el Pacto de San José de Costa Rica aprobado por la Ley Nº 15.737, de 8 de marzo de 1985 y la Convención sobre los Derechos del Niño aprobada por la Ley Nº 16.137, de 28 de setiembre de 1990. Hay una discusión sobre estos temas, pero el artículo 4º del Pacto de San José de Costa Rica -que ha estado tan presente en los últimos tiempos y ha sido tan convocado en forma hasta insistente para poder hacer valer incluso su vigencia por encima del Derecho Interno- dice: "Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente". Aquí hay una discusión sobre el tema, y quienes hemos buscado los antecedentes nos encontramos con que, precisamente, cuando se discutió la aprobación de este Tratado, los Estados Unidos no querían firmarlo porque contenía determinados elementos que los condicionaba en muchas de sus actitudes en el ámbito del Derecho Internacional y, en particular, en lo relativo a ciertas normas vinculadas a la vida y a sentencias de algunos Estados. Esta es la razón por la cual se dice "en general"; esta expresión refería al pasado y no se pretendía poner ejemplos o establecer excepciones hacia el futuro. Este artículo también protege la vida, porque la ciencia ha demostrado inequívocamente que, desde el momento de la concepción, existe un ser humano completo y distinto a su madre. Además, este Tratado obliga a que la legislación de todos los Estados ratificantes -incluido el Uruguay- defienda ese derecho.

Así, por el artículo 1º nos comprometimos a respetar los derechos y libertades reconocidos en este Pacto de San José de Costa Rica y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a la jurisdicción de Estado nacional, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. A su vez, por el artículo 2º, nos obligamos a adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

Esto tiene relación directa con el artículo 26 de la Convención de Viena de 1969 -relativo a algo que se ha invocado tantas veces como es el conocido *Pacta sunt servanda*- que dispone que todo Tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe. Por su parte, el artículo 27 de esta Convención agrega: "El derecho interno y la observancia de los tratados. Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46". La norma nacional o el derecho que hoy vamos a aprobar contraviene otra de carácter internacional en la violación de una obligación y genera responsabilidad del Estado uruguayo por ilegalidad. El Uruguay está obligado internacionalmente a respetar la vida

-esa es una obligación principal- y a revisar un hecho propio de una norma interna si viola una obligación principal establecida en el Derecho Internacional. Sin embargo, en abierta violación a lo anterior, este proyecto de ley no solo no protege la vida del ser humano que ha sido concebido sino que, además, permite que se atente contra él y se vulnere su derecho a la vida.

Esta discrepancia entre el deber ser, es decir, respetar la vida, y el ser de la norma, la consagración del derecho a interrumpir el embarazo, la despenalización del aborto y la imposición a las instituciones médicas de realizar una práctica violatoria del derecho más básico y fundamental como es el derecho a la vida, desde el punto de vista legal e internacional constituye un hecho internacionalmente ilícito que genera consecuencias y responsabilidades para el Estado uruguayo. No solo se trata de ser respetuoso de nuestras obligaciones internacionales sino que, además, tenemos que manejar nuestras decisiones políticas con la debida coherencia. Sin perjuicio de que el derecho a la vida es el más básico, fundamental y constituye el soporte esencial para el goce de todos los demás derechos, también es cierto que los derechos humanos no se clasifican en los de los chicos, de los grandes o de los mayores. No hay derechos humanos de gente de izquierda o de derecha ni de personas de color o de determinada raza, porque estos derechos se aplican a cualquier ser humano, desde el momento de su concepción -como lo establece el Tratado- hasta que su vida termina naturalmente. A veces esto no se entiende, porque vivimos con la cancha flechada e interpretamos que son más importantes los derechos humanos de los que piensan como nosotros que los de quienes piensan diferente. En este sentido, la historia ha dado ejemplos claros. En nuestra opinión, no podemos defender a unos y olvidar a otros, menos aún a aquellos que no tienen la capacidad de defenderse, han sido concebidos sin ser consultados y son los más vulnerables.

Nuestra responsabilidad ética y jurídica es proteger los derechos de todos, incluyendo a la mujer embarazada, pero no conculcando la vida de un ser humano que ya existe como ser independiente y distinto desde el momento de su propia concepción.

Existe una discusión sobre el alcance de las palabras del profesor Gros Espiell -voy a citar algunas partes de su libro y no la versión taquigráfica- en las que expresa su posición, algunas de las cuales ya adelanté en una interrupción que gentilmente me concedió la señora Senadora Xavier. El profesor Gros Espiell sostiene que "el Derecho a la Vida está garantizado por el Derecho Internacional y por el Derecho Interno -en el caso de Uruguay-, que el Derecho Internacional, aplicable directa e inmediatamente en nuestro Derecho, determina que la protección del Derecho a la Vida se inicia, en general, con la concepción (artículo 4º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos) y que la vida del ser que la mujer lleva en su seno es autónoma y propia, lo que conduce a la obligación jurídica de no aplicar, en los países en que existe la pena de muerte, esta pena a una mujer embarazada, ya que ello llevaría a privar de la vida no solo a la persona condenada, sino, además, a la otra vida que lleva en su seno". Entonces, aquí no estamos disputando cuántos derechos humanos contra tantos derechos humanos justifican la interrupción de la vida o de un embarazo. Este no es un criterio ético compartible, porque se trata de crear políticas de salud, trabajar en conjunto, ayudar a la sociedad y no hacer esta interpretación, porque vamos a terminar diseñando el cuerpo -como me gusta decir muchas veces- en función del tamaño del dedo que dibujemos.

Dejando el Derecho Internacional y abocándonos al Derecho Interno de nuestro país, debemos decir que, a veces, algunos de nosotros nos vemos tentados a hacer una relativización de la Constitución de la República como forma de defender nuestras posiciones. Lo cierto es que en nuestro país la protección de la vida es un derecho constitucional por lo que, con este proyecto de ley, además de violentar nuestras obligaciones internacionales se está atentando contra la Constitución y, en particular, contra su artículo 7º.

El doctor Tabaré Vázquez, en momentos en que ocupaba la Presidencia de la República, vetó una ley citando, precisamente, los artículos 7º, 8º, 36, 40, 41, 42, 44, 72 y 332 de la Constitución de la República. Si bien puedo transcribirlos, simplemente me voy a referir al artículo 7º, en el que se incorpora un derecho importante. Dice así: "Los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad. Nadie puede ser privado de estos derechos, sino conforme a las leyes que se establecen por razones de interés general". Como se ha dicho aquí, de acuerdo con nuestra concepción iusnaturalista de nuestra Constitución, este artículo 7º habla del derecho a ser protegido en el goce de la vida. ¿Por qué? Porque parte de la asunción de que no se puede limitar un derecho preexistente. Lo cierto es que existen determinados derechos que no son reconocidos sino declarados, y la razón de esto es que ellos ya preexisten. En el centro, como pilar fundamental de estos derechos preexistentes declarados, se encuentra el derecho a la vida y, en cierta medida, de él dependen todos los demás que surgen de la propia enunciación del artículo. Ahora bien; esto significa que este tipo de derechos no puede ser objeto de limitación, porque el único derecho limitado en este aspecto es el del goce a la vida, pero no el derecho a la vida misma. Por eso vuelvo a insis-

tir en la cita que mencioné del doctor Gros Espiell, en la que expresaba que constituía un profundo error jurídico y humano señalar que la mujer tiene derecho a decidir sobre la interrupción de su embarazo, porque hay que tener en cuenta la Constitución de la República y el error, en todo caso, es que nadie ha citado el artículo 7º de la Constitución que establece que toda persona tiene derecho a la protección de su vida. Quiere decir que la protección de la vida es un derecho de raíz constitucional, que ninguna ley puede violar; si hay vida antes del nacimiento, ninguna mujer puede violar ese derecho a la vida. Esta es una conclusión muy fuerte, nada menos que de alguien que, de alguna forma, ejerció la Secretaría de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Asimismo, fueron citados los artículos 8º, 36 y 40 de la Constitución de la República.

Me gustaría hacer una referencia a un tema que es muy importante.

En este proyecto de ley, así como en el de la Legislatura pasada, no se hace una sola mención a la familia y se habla exclusivamente del derecho de las personas. Sin embargo, el expresidente de la República, doctor Tabaré Vázquez, bien citó el artículo 40 de la Constitución de la República, que establece: "La familia es la base de nuestra sociedad. El Estado velará por su estabilidad moral y material, para la mejor formación de los hijos dentro de la sociedad". También menciona el artículo 41, cuyo primer inciso comienza diciendo: "El cuidado y educación de los hijos para que estos alcancen su plena capacidad corporal, intelectual y social, es un deber y un derecho de los padres". El segundo inciso de este artículo señala: "La ley dispondrá las medidas necesarias para que la infancia y juventud sean protegidas contra el abandono corporal, intelectual o moral de sus padres o tutores, así como contra la explotación y el abuso". Estos temas, además, derivan de la aplicación del artículo 72, es decir, de la forma republicana de gobierno y, complementados, defienden la maternidad, la vida a partir de la concepción, la familia y el mejor derecho de la mujer, de la madre, que debe coexistir con la vida que lleva en su seno y no con la conclusión de poder conculcar el derecho a la vida de un embrión gestado en forma bilateral y no unilateral. No hay forma de hacer una interpretación forzada de este tema sin violar la Constitución. No se puede decir que, frente al derecho a la vida, hay otros derechos que son prioritarios porque, reitero, el derecho a la vida es un derecho humano básico y no hay posibilidades, ni siquiera éticas, de anteponer aquellos aspectos de la ética social sobre la individual. La vida humana no se relativiza ni se administra por promedios sociales, sino que cada vida humana es titular de un derecho a vivir y de un derecho a ser protegido.

El tercer punto al que quiero referirme está relacionado con el aspecto ético y no con el Derecho Interno. Afirmar que aquí no se está planteando la prioridad de determinados temas respecto de otros es equivocado, porque el centro de la discusión no es si estoy a favor o no del aborto, si socialmente es un tema que corresponde o no, si hay aspectos de la sociedad que aconsejan determinadas normas o conductas, sino que el tema es simplemente el derecho a la vida: si estoy a favor del derecho a la vida o no. No hay posibilidades de plantear una antinomia entre el derecho humano a la vida, la equidad de género y el derecho de la mujer de disponer de su cuerpo cuando se encuentra gestando una vida. Quienes somos partidarios de los Derechos Humanos en toda su extensión, en sus aspectos más minuciosos, no podemos anteponer los derechos de la mujer como la equidad de género para desplazar el derecho a la vida, aun invocando el respeto a los Derechos Humanos. Despenalizar el aborto implica liberalizarlo, facilitar la adopción de actitudes irresponsables en materia de prevención del embarazo. El propio expresidente de la República, al vetar la ley, señaló que hay consenso en que el aborto es un mal social que hay que evitar; sin embargo -estas son palabras del doctor Tabaré Vázquez- en los países en que se ha liberalizado el aborto estos han aumentado. En los Estados Unidos, en los primeros diez años se triplicó y la cifra se mantiene. La costumbre se instaló y lo mismo sucedió en España. Este es un tema de responsabilidad, tanto pública como personal, porque las libertades públicas implican responsabilidad. Esto significa que cada ciudadano, cada Legislador y cada partido responde por lo que hace; hoy simplemente hay que decidir acá, votando, quiénes estamos a favor de la vida y quiénes están en contra. Estamos hablando no de una posición de aproximación, sino de algo que está reglado por la Constitución de la República, los Tratados y las normas internacionales que ajustan al Estado uruguayo en sus decisiones. A nivel individual, la despenalización del aborto da una señal profundamente equivocada, señor Presidente, e incita a la irresponsabilidad en el ejercicio personal de la prevención del embarazo.

Sabemos que este tema está vinculado a situaciones de vulnerabilidad de mujeres muy jóvenes, desprotegidas, en situación de pobreza, que necesitan protección, orientación y apoyo. ¿Qué orientación y educación les estamos dando con este proyecto de ley? ¿Cuál es la señal en materia de formación familiar ética que se le da a una joven cuando se le dice simplemente que está autorizada a interrumpir la vida que lleva en su seno? A esas mujeres jóvenes, muchas veces casi niñas, les estamos diciendo que actúen irresponsablemente; es más fácil y menos costoso terminar con una vida que protegerse del embarazo. Este es el compromiso que asumimos, y creo que no hay argumentos totalitarios

desde el punto de vista del fundamentalismo de un lado y del otro; no se puede imponer un modelo de salud pública basada en pautas que son hegemónicas y que, entre otras, obligan a alterar lo que se expresa en la Constitución de la República.

En cuanto al aspecto demográfico, señor Presidente, señalo que traemos a colación estos temas porque no son precisamente de nuestras filas políticas, pero sí de un famoso libro que hoy se recomienda en todos lados a nivel internacional e, incluso, el Presidente Chávez recomienda a todos los habitantes de América Latina que lo lean. Me refiero al libro *Las venas abiertas de América Latina*. Su autor señala: "Ciento veinte millones de niños se agitan en el centro de esta tormenta. La población de América Latina crece como ninguna otra; en medio siglo se triplicó con creces. Cada minuto muere un niño de enfermedad o de hambre, pero en el año 2000 habrá seiscientos cincuenta millones de latinoamericanos, y la mitad tendrá menos de quince años de edad: una bomba de tiempo". Más adelante, expresa: "El sistema no ha previsto esta pequeña molestia: lo que sobra es gente. Y la gente se reproduce**.** Se hace el amor con entusiasmo y sin precauciones. Cada vez queda más gente a la vera del camino, sin trabajo en el campo, donde el latifundio reina con sus gigantescos eriales, y sin trabajo en la ciudad, donde reinan las máquinas: el sistema vomita hombres. Las misiones norteamericanas esterilizan masivamente mujeres y siembran píldoras, diafragmas, espirales, preservativos y almanaques marcados, pero cosechan niños; porfiadamente, los niños latinoamericanos continúan naciendo, reivindicando su derecho natural a obtener un sitio bajo el sol en estas tierras espléndidas que podrían brindar a todos lo que a casi todos niegan".

¡Y miren qué frase, de alguien que tiene alguna autoridad, por lo menos desde el punto de vista literario! El mismo autor dice: **"**Son secretas las matanzas de la miseria en América Latina; cada año estallan, silenciosamente, sin estrépito alguno, tres bombas de Hiroshima sobre estos pueblos que tienen la costumbre de sufrir con los dientes apretados. "Combata la pobreza, mate a un mendigo", garabateó un maestro del humor negro sobre un muro de la ciudad de La Paz. ¿Qué se proponen los herederos de Malthus sino matar a todos los próximos mendigos antes de que nazcan?**"**.

Y ahí ustedes ven todas las frases que se van invocando en esta obra; entre ellas la de Lyndon Johnson, quien decía: "Cinco dólares invertidos contra el crecimiento de la población son más eficaces que cien dólares invertidos en el crecimiento económico".

Esto quiere decir, señor Presidente, entre otras cosas, que "toda esta ofensiva universal cumple una función bien definida: se propone justificar la muy desigual distribución de la renta entre los países y entre las clases sociales, convencer a los pobres de que la pobreza es el resultado de los hijos que no se evitan y poner un dique al avance de la furia de las masas en movimiento y rebelión".

A su vez, según el mismo autor: "En la mayor parte de los países latinoamericanos, la gente no sobra: falta. Brasil tiene 38 veces menos habitantes por kilómetro cuadrado que Bélgica; Paraguay, 49 veces menos que Inglaterra; Perú, 32 veces menos que Japón. Haití y El Salvador, hormigueros humanos de América Latina, tienen una densidad de población menor que la de Italia. Los pretextos invocados ofenden la inteligencia; las intenciones reales encienden la indignación. Al fin y al cabo, no menos de la mitad de los territorios de Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay y Venezuela está habitada por nadie. Ninguna población latinoamericana crece menos que la del Uruguay, país de viejos, y sin embargo ninguna otra nación ha sido tan castigada, en los años recientes, por una crisis que parece arrastrarla al último círculo de los infiernos. Uruguay está vacío y sus praderas fértiles podrían dar de comer a una población infinitamente mayor que la que hoy padece, sobre su suelo, tantas penurias".

Hasta aquí algunas citas de quien escribió: *Las venas abiertas de América Latina*.

Lo curioso es que al proponer, Legislatura tras Legislatura, proyectos de ley para legalizar el aborto, el Frente Amplio en lugar de ponerse del lado de Galeano, se pone del lado de Nixon, de los McNamara, de los Rockefeller, de los Ford, de los Johnson, de los Ted Turner y de los demás poderosos del mundo. Y a nadie se le ha escuchado decir una sola palabra.

No se preocupen si los revolucionarios de ayer devinieron en cómodos burgueses al servicio del Tío Sam.

(Murmullos en Sala.)

SEÑOR PRESIDENTE.- Por favor, señores Senadores.

SEÑOR ABREU.- Señor Presidente: yo sé que estas cosas molestan porque son las contradicciones naturales del doble discurso ético que hay en tantos lugares de la vida política.

Pero si algo nos faltaba para el aspecto democrático, hace cuatro días el señor Presidente de la República dijo que "hay que premiar a mujeres con hijos"; "hay que premiar a las mujeres desde la panza", en alusión a que el Estado debe estimular el crecimiento

poblacional del país. Tengo algunas ideas al respecto; el señor Presidente de la República tiene varias; todavía no sabe cuáles de ellas son buenas.

Además, señaló que solo los pobres tienen hijos, que somos un país envejecido, y se preguntó quién va a mantener a los jubilados dentro de 20 años si la fuerza de trabajo se va achicando. Mencionó que vendrán gobiernos que tendrán que elevar la edad de jubilación, que a nadie le va a gustar y todos van a patear; que no va a ser este gobierno, pero que los futuros sí, que no se van a poder escapar porque va a caer tanto la capacidad de aportes que cada vez será mayor la demanda.

A eso se le agrega el hecho de que se estaría cometiendo un "suicidio colectivo" en la sociedad uruguaya, demográficamente hablando, porque no crecemos adecuadamente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Disculpe, señor Senador. Ha llegado a la Mesa una moción para que se prorrogue el término de que dispone el señor Senador Abreu.

(Se vota:)

-22 en 22. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

Puede proseguir el señor Senador Abreu.

SEÑOR ABREU.- Gracias, señor Presidente.

Entonces, entre el doctor Tabaré Vázquez que renuncia al Partido Socialista porque asume la dignidad ética de un compromiso médico, ni siquiera religioso; entre el señor Galeano -o Hughes Galeano- quien escribe sobre estos temas y que se desdice de que nuestro gran drama sea el demográfico y que no hay posibilidades de complementar o de darle fuerza a una población que necesitamos multiplicar, también tenemos al Presidente de la República que nos dice: "Hay que premiar a las mujeres desde la panza", porque una cosa es un hijo, otra cosa son dos, otra cosa son tres, otra cosa son cuatro; leo textualmente lo que dijo el señor Presidente, quien se caracteriza por la originalidad. "Es decir, estimular y ayudar con un apoyo económico", indicó el Presidente Mujica.

Además, agregó: "Eso no va a dar nunca resultados de corto plazo, pero debe ser una política de Estado".

La verdad -y termino, señor Presidente- es que si pudiéramos resucitar a Maimónides, el sabio judío del siglo XII que escribió la *Guía de perplejos*, podríamos poner esta obra aquí como la Biblia para poder enfrentar las perplejidades de este proyecto de ley.

Muchas gracias, señor Presidente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Para referirse al tema, tiene la palabra el señor Senador Viera.

SEÑOR VIERA.- Señor Presidente: a esta altura de la sesión, aportar un argumento nuevo va ser cada vez más difícil.

De cualquier manera, queremos dejar claramente expresada nuestra posición sobre un tema que, sin lugar a dudas, debe ser de los de mayor controversia y de debate más complejo en cuanto a los distintos argumentos a favor y en contra, y creo que uno de los asuntos más importantes que desde hace años viene debatiendo la sociedad uruguaya. Todos somos contestes en que el tema encierra aspectos biológicos, éticos, sociales, morales y legales. Y justamente por eso, es complejo.

Suscribo el informe en minoría que hicieron los señores Senadores Solari y Moreira. Creo que, evidentemente, este debate -que tiene todos esos aspectos- no es solamente económico. Si fuera un problema meramente económico, creo que la solución sería otra y relativamente sencilla. Se trataría de disponer de los programas económicos y sociales para ayudar a que una madre no tenga que tomar una decisión que, como aquí se ha dicho y estoy de acuerdo, seguramente ninguna adopta con alegría o satisfacción.

Tampoco es un debate únicamente social, si bien el problema encierra temas de esta índole. Todos somos conscientes de que cuando alguien toma una decisión tan brutal como la de interrumpir un embarazo, lo hace por problemas que generalmente cortan de manera transversal a toda la sociedad ya que, por desgracia, se constatan abortos en las distintas clases sociales del Uruguay.

Creo que no se trata de un tema de libertad de elección; considero que ese es un argumento no compartible. No es la libertad de elección de la madre, porque aquí hay dos seres en cuestión: la madre y el feto. Y al feto no podemos preguntarle; él no tiene libertad de elección. Para mí, el cerno de la cuestión es un tema ético; es un tema de cuándo tenemos vida y cuándo esa vida es un ser humano, porque no puedo creer -de hecho, lo constatamos en las expresiones de los distintos señores Senadores- que alguien esté en contra de la vida. No creo que nadie esté votando contra la vida; sin embargo, es lo que se está haciendo. Considero que si los que votan a favor de la despenalización del aborto no lo hacen contra la vida, es porque entienden que todavía no la hay.

Entonces, la gran discusión se centra en cuándo comienza la vida y cuándo un feto pasa a ser realmen-

te un ser humano. A propósito de ello, existe vasta documentación que prueba que la vida comienza con la concepción. Está probado que hay vida a partir de la concepción misma. Ahora bien, ¿cuándo esa vida es un ser humano? Las propias convenciones internacionales, de las cuales nuestro país es signatario, definen la vida a partir de la concepción. Por ejemplo, el artículo 3º de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece: "Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona". También, el artículo 4º del Pacto de San José de Costa Rica, es muy claro al respecto, y dice: "Toda persona tiene derecho a que se respete su vida, este derecho estará protegido por la Ley y en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente".

La vida es el fundamento previo; la vida es el presupuesto fáctico de la persona humana, de su dignidad, libertad y demás derechos fundamentales; es la primera libertad, es la libertad que debe garantizarse al ser humano en cuanto persona. Obviamente que después vienen todos los demás derechos, pero si no empezamos por respetar la vida no podemos tener en consideración los demás derechos humanos, que son todos igualmente importantes.

En esta sesión se ha argumentado en base a lo que supuestamente opinan los uruguayos; se han mencionado cifras y se ha hecho referencia a encuestas. Todas son suposiciones. En lo personal, no sé cuántos uruguayos están a favor o en contra de la despenalización del aborto; para saberlo habría que hacer un plebiscito. Quizás hubiera sido mejor consultar a todos los uruguayos para saber qué opinan, pero lamentablemente nuestro ordenamiento jurídico no nos permite hacer una consulta previa. Tal vez, dependiendo del resultado de la votación y de la aprobación o no de este proyecto de ley, pueda haber una iniciativa que habilite el plebiscito de la ley votada. No estoy tan seguro de que la mayoría de los uruguayos esté a favor de la despenalización del aborto; de cualquier manera, tampoco creo que este sea un argumento de recibo porque cuando están en juego derechos fundamentales -como sin lugar a dudas lo están aquí-, que están realmente reservados a los aspectos constitucionales y a las obligaciones que tiene el país con los organismos internacionales, no tiene lugar la opinión en general.

Se ha dicho que a través de la despenalización del aborto, disminuiría la práctica del mismo. Esto no es lo que ha ocurrido en el mundo; por el contrario, temo que aumente porque como va a ser bastante más sencillo acceder a ello, resultará más fácil tomar esa decisión. También se ha mencionado que junto con esto se va a implementar un amplio programa de educación. Frente a esto, digo: "¡Empecemos ahora con el plan de educación!". Justamente, creo que entre las alternativas que existen con relación a un proyecto de despenalización del aborto, debemos destacar la atención social, la atención económica y la atención individual a quienes tienen problemas cuando se enfrentan a un embarazo no deseado. Somos partidarios de que desde el Estado se brinde el apoyo necesario para que la madre pueda salir adelante con su niño y que se procure educar a la gente para que no tenga que cometer esa barbaridad de tomar un veneno para solucionar su problema, suicidarse y segar dos vidas en lugar de una. Allí no hay una elección o una oposición entre despenalizar el aborto y un programa de educación para disminuir -aun hoy cuando no está legalizado- esos abortos que, lamentablemente, sabemos que se practican en la clandestinidad.

Se ha dicho que el amor por el cuerpo de uno debe estar siempre presente, y creo que es así: su cuerpo le pertenece a la persona, mi cuerpo me pertenece, pero hasta cierta medida. Mi cuerpo me pertenece si tengo que decidir si me someto a una cirugía plástica; mi cuerpo me pertenece si tengo que tomar una decisión frente a una enfermedad terminal; en ninguno de los casos comprometo a nadie más que a mí mismo. Ahora bien, el cuerpo de una mujer no le pertenece cuando tiene que decidir por un ser, que no es un apéndice de su cuerpo, y ha tenido la bendición de poder colaborar en la génesis de un nuevo ser humano. En realidad, le pertenece a la vida, le pertenece a la humanidad y le pertenece a Dios, para quienes creen en él. Creemos que está bien que una persona decida sobre su cuerpo, pero que lo haga sobre alguien que ni siquiera puede opinar, y mucho menos defender su vida, no es aceptable como argumento.

Se dice que ninguna mujer estará obligada a abortar, y por supuesto que ahora tampoco lo está; pero existen situaciones extremas en que la gente puede razonar con mayor claridad que en otras situaciones. Cuando una niña embarazada o una mujer muy joven en una situación de desesperación -incluso, muchas veces en soledad- tienen que tomar una decisión y, a su vez, el aborto es un procedimiento fácil, que está "a mano" y se ha despenalizado, les será mucho más fácil tomarla, pero puede llevarlas a arrepentirse y es algo absolutamente irremediable. Todos conocemos personas -algunos casos nos han tocado muy de cerca- que estuvieron a punto de realizarse un aborto, y después, al cabo de toda su vida, miran al ser que engendraron, con problemas ya superados, pues a la larga se superan. Incluso, ha habido vidas famosas que pudieron no haber nacido. ¡Ni que hablar que siempre hay un riesgo de vida para la madre, por más que esté despenalizado el aborto! Entonces, creo que tampoco es una solución aceptable o de las mejores que se puedan tomar; con la despenalización no se

está obligando a abortar, sino que se está facilitando una decisión, que puede llegar a ser la marca para toda la vida de una persona.

Muchas gracias.

SEÑOR SOLARI.- ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

SEÑOR VIERA.- Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede interrumpir el señor Senador Solari.

SEÑOR SOLARI.- Señor Presidente: cuando el señor Senador Viera hizo referencia a que el cuerpo nos pertenece, pero el embrión y el feto no le pertenecen a la embarazada -argumento que varios señores Senadores hemos expuesto a lo largo de este debate-, noté que hubo como una especie de murmullo de sorpresa. Al respecto, quisiera hacer la siguiente reflexión.

Cada uno de los que estamos sentados en este Recinto, hombres y mujeres, mayores o menores en edad, pertenecientes a un partido o a otro, con cuerpos lindos o feos, somos el resultado de que nuestras madres decidieron seguir adelante con su embarazo. Si no hubiera existido esa decisión, si no hubieran respetado nuestra individualidad antes de nacer, ninguno de nosotros estaría acá. Entonces, reconozcamos esas decisiones que han sido tomadas por nuestras madres, por las que hoy existimos todos los que estamos aquí presentes, algunos más felices y otros menos, pero tratando todos de contribuir a mejorar nuestra sociedad. Creo que ese es el nivel de debate que corresponde, señor Presidente.

Muchas gracias al señor Senador Viera por la interrupción que me concedió.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede proseguir el señor Senador Viera.

SEÑOR VIERA.- Señor Presidente: el tema central es definir si existe vida desde la concepción. En ese sentido, me gustaría que alguno de los señores Senadores que defienden, apoyan y van a votar favorablemente este proyecto de ley, me dijera desde cuándo considera que existe la vida y desde cuándo se puede considerar que esa vida es un ser humano. ¿Quién le da a un Senador el poder para decir que la vida comienza a las cuatro, a las ocho o a las doce semanas de producida la gestación, y que antes de eso no se es un ser humano? ¿Quién decide eso? ¿Quién tiene el coraje de decidir, de decirlo y de votar? Eso es lo que me gustaría que alguien me dijera.

¿Tenemos un problema? Lo tenemos. ¿Existen abortos clandestinos? Sí; es cierto. ¿Eso conlleva mayores riesgos? Sí; eso también es cierto. Entonces, ¡busquemos la solución a ese problema! Ella no pasa por despenalizar el aborto, sino por aprobar un proyecto de ley de ayuda social y económica -sobre el que podemos ponernos a trabajar-; una iniciativa tendiente a reducir o eliminar los embarazos no deseados, en especial los de las adolescentes. Sin duda, lo más claro en el tema del aborto es su prevención. Legislemos para prevenir los embarazos; legislemos para prevenir el problema.

Señor Presidente: creo que al aprobarse este proyecto de ley vamos a obtener los efectos exactamente contrarios a los que todos -en la buena fe que les asigno- buscan. Pienso que se va a multiplicar el número de abortos en el Uruguay; va a haber más abortos y no menos.

Las leyes son una expresión de los valores de una sociedad. Quizás después de tantos años, al llegar a una mayoría, la sociedad se ha ido acostumbrando y resignándose a que esto iba a ser aprobado, pero lo cierto es que estamos estableciendo una expresión de valores que, por lo menos, no son los que el Uruguay ha tenido y yo quiero para mi país: el valor del respeto a la vida, el valor del respeto por quienes no pueden ni siquiera expresarse o defenderse, el valor de la vida humana.

Los Senadores de "Propuesta Batllista" vamos a votar en forma negativa este proyecto de ley. Lo hacemos de manera coincidente, pero a partir de una decisión tomada con plena libertad de conciencia. Nuestros argumentos están basados en la ética y en la defensa de la vida.

Muchas gracias, señor Presidente.

SEÑORA MOREIRA.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra la señora Senadora.

SEÑORA MOREIRA.- Señor Presidente: este es el sexto proyecto de ley que se presenta en la fase democrática que comenzó con el fin de la dictadura. Sus antecedentes se remontan muy atrás, porque la Ley Nº 9.763 vigente, del año 1938, constituye una respuesta al Código Penal de 1934 que descriminalizaba el aborto consentido por la mujer. Quiere decir que hoy estamos lidiando con una norma que fue generada como una reacción a las propuestas pioneras que Irureta Goyena hizo en 1934 para descriminalizar el aborto; me refiero al llamado "Código Irureta Goyena", votado en diciembre de 1933 y que puso al Uruguay en la vanguardia de lo que hoy llamamos la

vigilancia de los derechos sexuales y reproductivos, concepción que no existía en aquel entonces. Solo la Unión Soviética y Cataluña --en 1920 y 1936, respectivamente- se habían animado a tener una legislación de esta naturaleza.

El doctor Augusto Turenne, referente de la época y primer impulsor de las estadísticas sobre el aborto, llamó a la Ley de 1938 "un remiendo católico en un tejido liberal".

Como todos sabemos, la norma que tenemos aprobada criminaliza el aborto con algunos atenuantes, como el riesgo a la vida, la violación, el honor de la familia -de los padres, de los hermanos- o la angustia económica. Sin embargo, durante los años en que esta ley estuvo vigente, ella no se cumplió, y su incumplimiento se dio de la peor manera.

La primera cuestión a tener en cuenta es que durante todos estos años y hasta la aparición de la píldora anticonceptiva en los años sesenta, la práctica del aborto fue continua. El proceso que llamamos de "transición demográfica", vinculado a la modernización que se verifica en algunos países y que implica la reducción de la natalidad y el aumento de la esperanza de vida, en el Uruguay se dio muy precozmente, entre otras cosas porque el aborto fue usado por las mujeres como un método de control de la fecundidad. Al respecto hay acuerdo en la literatura sobre demografía en Uruguay.

En 1923, según el conocido médico Auguste Turenne y teniendo en cuenta las estadísticas disponibles en la época, el 44% de los embarazos terminaba en abortos. Insisto, pues, en que el aborto fue una práctica de control de la natalidad que en este país funcionó como parte del proceso de modernización, uno de cuyos componentes es la decisión sobre el número de hijos de la familia en función de la conveniencia de los padres. Así que nosotros, que tanto alabamos la transición demográfica temprana del Uruguay, considerándola uno de los hitos que nos hizo diferentes, modernos y civilizados, preferimos ocultar o no ver que estaba asentada sobre la práctica continua y permanente del aborto quirúrgico.

Esto fue el resultado del incumplimiento permanente de la ley, y generó una suerte de consentimiento pasivo por parte de la población, o "tolerancia masiva", como la llama el doctor Oscar Sarlo.

Pero la peor manera de incumplir la ley está relacionada, en este caso, con el hecho de que los atenuantes nunca, jamás, funcionaron como tales. El desconocimiento de los médicos, de la población y de las mujeres, como también la falta de relación entre el sistema judicial y el sanitario, impidieron que razones tan a la orden como la penuria económica -situación que afectaba a buena parte de las mujeres que se practicaban abortos clandestinos- fueran usadas como atenuante para solicitar una intervención quirúrgica regulada por el sistema sanitario. Quiere decir que no solamente la ley no se cumple, sino que su incumplimiento ha resultado en la imposibilidad práctica de usar atenuantes para acceder a una interrupción del embarazo a través del sistema de salud. Entonces, es una ley mentirosa. Los atenuantes nunca fueron usados. No es usada la penuria económica -que es la atenuante más probable-, por lo menos en los embarazos de adolescentes o en los abortos producidos en madres que ya tienen un número de hijos más que suficiente.

Así, pues, hemos condenado a las mujeres al aborto clandestino en cualquier situación. Reitero: los atenuantes no funcionaron, nunca se cumplieron. Por consiguiente, hace sesenta años que está vigente la Ley que penaliza el aborto con atenuantes, y no funciona. Esa es la razón por la que vamos hacia una ley de despenalización del aborto con atención integral a la mujer por parte de los servicios de salud.

En 1935, el Catedrático de Derecho Salvagno Campos dijo, en el diario *La Mañana*: "Este flagelo / el aborto/ es también un "mal del siglo"…afirmamos que no es indiferente, en absoluto, mantener escrita la sanción o suprimirla. Mantenerla escrita, aunque inaplicada, causa más daño que si se la suprime". Esto, que Salvagno defendía en 1935, es lo que estamos diciendo ahora, en 2011. Más adelante agregaba: "Las muchachas pobres e ignorantes en lugar de someterse a la acción docente y profesional de los médicos ginecológicos u obstetras que actúan en los servicios públicos y gratuitos, son atraídas hacia los antros de las comadronas que han llegado a utilizar en algún caso, las varillas de los visillos o cortinados", etcétera. Y continuaba diciendo: "Ya sabemos todos que la dama linajuda de las clases ilustradas puede ser impune y elegantemente intervenida por hábil cirujano bajo color de apendicitis en lujoso apartamento", etcétera. Finalmente, afirmaba: "Una ley penal que lejos de ser eficaz opera psicológicamente multiplicando los riesgos letales, debe ser derogada…".

En 1979, en plena dictadura, hubo un intento de despenalización del aborto. Se creó una Comisión, integrada por Langón -a quien convocamos a la Comisión de Salud Pública, aunque no pudo ir-, Cairoli y otros, quienes declararon que "se debe abandonar la tutela de principios religiosos que tienen vocación hegemónica sobre una sociedad pluralista". El proyecto de 1979 se presentó como: "Interrupción voluntaria de la gravidez", pero la iniciativa quedó frustrada por intervención del Comandante en Jefe del Ejército de la dictadura, que decidió denominar a ese mismo año "Año de la natalidad".

Desde 1985 a la fecha, se plantearon 5 proyectos de ley. Algunos fueron propuestos por el Frente Amplio y, otros, por el Partido Colorado -en 1985-, por el Partido por el Gobierno del Pueblo -en 1991-, e incluso hubo uno que surgió por consenso de muchos partidos y se presentó en 1993. Finalmente, llegamos a la Ley Nº 18.426, que fue aprobada y vetada parcialmente por el entonces Presidente de la República, Tabaré Vázquez. El problema de esta norma -y acá va el segundo argumento para votar esta ley; el primero fue que la ley con atenuantes no sirve, pues condena a la clandestinidad a todas las mujeres que quieren interrumpir el embarazo-, es que, al haber sido descartada en parte, quedó chueca. Digo esto porque a través de ella se crean obligaciones para el Estado respecto de la atención integral de la mujer en sus derechos sexuales y reproductivos, incluyendo el asesoramiento sobre la meta deseada del número de hijos y también sobre los embarazos no deseados, pero la vigencia de la criminalización del aborto es contradictoria con esto.

Esta norma, a su vez, tiene antecedentes que datan del año 2002. Me refiero a la creación de Iniciativas Sanitarias, que unió a ginecólogos de la Universidad de la República y del Pereira Rossell, y empezó a funcionar como un sistema de asesoramiento a las mujeres sobre el embarazo no deseado. En 2005, por resolución del Ministerio de Salud Pública del año 2004, ya se implementan normativas de atención pre y posaborto. Sin embargo la aplicación es relativa, porque en la medida en que el aborto sigue criminalizado, no puede detener su implementación en todo el territorio nacional. Entonces, se aplica en algunos lados y en otros no, con lo que se genera una especie de Estado de Derecho dual, donde los derechos funcionan a medias.

Por virtud de esta ley que votamos en 2008, se produce -según palabras de Mariana Blengio que se citaron aquí, en esta sesión- una incongruencia normativa y sanitaria. Incongruencia normativa porque, por un lado, criminalizamos el aborto, pero, por otro, aprobamos una ley que protege los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres y genera al Estado la obligación de asesorar e implementar todos los servicios para la protección de esos derechos. E incongruencia sanitaria porque, al estar criminalizado el aborto, ¿qué hacen los médicos? ¿Con qué trabajan? ¿Qué dicen? ¿Qué le responden a una mujer que les dice: "Estoy embarazada y no lo quiero"?

Entonces, el segundo argumento para aprobar este proyecto de ley es que debemos superar esa incongruencia normativa y sanitaria que dejó el veto del ex Presidente Tabaré Vázquez a la Ley Nº 18.426. Es necesario buscar una armonización normativa. Y como nosotros somos muy dados a discutir sobre leyes y normas, agrego que la armonización normativa que esta iniciativa consolida no solo ha de cubrir los vacíos legales dejados en la Ley Nº 18.426, sino que también debe tener en cuenta otras dos normas legales; en primer término, la Constitución de la República y, en segundo lugar, los pactos internacionales que el Uruguay ha suscrito.

Me temo que en este punto voy a hacer una interpretación un poco distinta del artículo 7º de la Constitución de la República -el primero que voy a nombrar-, donde se dice: "Los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad". Por mi parte, leo el artículo de la siguiente manera: "Las mujeres que viven en la República Oriental del Uruguay tienen derecho a ser protegidas en el goce de sus libertades". Considero que la reproducción es un derecho y, por consiguiente, una libertad, no una imposición. Nadie puede imponerle el objetivo de la reproducción a una mujer que no lo quiere.

SEÑOR VIERA.- ¿Me permite una interrupción, señora Senadora?

SEÑORA MOREIRA.- Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede interrumpir el señor Senador.

SEÑOR VIERA.- Señor Presidente: el problema es que el artículo 7º de la Constitución de la República no dice lo que la señora Senadora Moreira interpreta; no se refiere a las mujeres. Y no se interpreta la Constitución de la República. El artículo 7º alude a todos los uruguayos, a todos los seres humanos, y si hay vida desde la concepción, también refiere a quien está en el vientre de una mujer.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede proseguir la señora Senadora Moreira.

SEÑORA MOREIRA.- Señor Presidente: con posterioridad me voy a referir al derecho del embrión, expresión que considero que no tiene sentido jurídico. Pero insisto en que el artículo 7º habla de los habitantes de la República, y cuando dice que "Los habitantes de la República tienen el derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad", etcétera, interpreto que se está refiriendo al derecho a la libertad que tienen las mujeres en tanto habitantes de la República. A continuación voy a desarrollar este punto.

Por supuesto, la Constitución se interpreta, como también las leyes; los Legisladores son intérpretes privilegiados de la ley.

El artículo 10 de la Constitución de la República expresa: "Las acciones privadas de las personas que de ningún modo atacan el orden público ni perjudican a un tercero, están exentas de la autoridad de los magistrados." Por su parte, el artículo 44 establece: "El Estado legislará en todas las cuestiones relacionadas con la salud e higiene públicas". Y, finalmente, el artículo 72 reza: "La enumeración de derechos, deberes y garantías hecha por la Constitución, no excluye los otros que son inherentes a la personalidad humana". Invoco estos tres artículos de la Constitución en defensa del proyecto de ley en consideración. Por el primero de ellos se protege la libertad de las mujeres; por el segundo se determinan las acciones privadas de las personas que no afectan a un tercero -luego me voy a expedir sobre por qué considero que esto no afecta a un tercero- y, por último, a través del artículo 44 el Estado tiene el deber de implementar una política sanitaria consistente con la vigencia plena de los derechos sexuales y reproductivos.

No me olvido de que el Uruguay ha firmado algunos Tratados internacionales. Por ejemplo, tenemos el Protocolo de San Salvador, la Convención Americana, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer. Creo que esto tiene que ver con las modificaciones culturales que se han producido desde 1938, que no son pocas, especialmente en lo relativo a una moral sexual que hoy podemos considerar perimida. Así también, la adecuación de la norma a la realidad tiene que ver con tres elementos que fueron destacados por el doctor Oscar Sarlo -Catedrático de Filosofía del Derecho de la Universidad de la República, quien ha escrito largamente sobre este tema- en algunas audiencias en la Comisión de Salud Pública en el período anterior.

En cuanto a la adecuación de la norma a la realidad actual, el doctor Sarlo expresa que la primera cuestión que hay que tomar en cuenta es que con respecto al aborto existe una tolerancia masiva o un consenso moral débil. Obviamente, a mí me importan las encuestas de opinión pública y también las llamadas encuestas de élites, porque los que están a favor de la despenalización del aborto no solo son la mayoría de los uruguayos y, especialmente, de las uruguayas, sino la mayoría de los miembros de élite entrevistados, es decir, los dirigentes empresariales, sindicales, de asociaciones civiles u organizaciones sociales, como así también los parlamentarios. Eso es lo que indican los estudios. En fin, podría existir una gran mayoría que tuviera posiciones muy controversiales, pero lo que muestran estos datos es que hay una suerte de consenso moral débil con respecto a la despenalización del aborto, que funciona generando -como lo llama el doctor Sarlo- una despenalización de baja institucionalidad. Es decir, los jueces no condenan, los policías no denuncian y los médicos tampoco.

Como bien señaló el señor Senador Gallo Imperiale, en el año 2007 hubo una compulsa -de la cual fui firmante- que decía: "Yo cometí el delito tipificado en la Ley Nº 9.763". Es decir, aborté, ayudé a alguien a realizarlo, presté dinero para concretarlo o supe que lo hicieron y no lo denuncié. A esto se refiere el doctor Sarlo cuando habla de la despenalización de baja institucionalidad. Por tanto, el que esté libre de culpa que arroje la primera piedra. Todos somos cómplices en esto; o la inmensa mayoría. Cuando digo: "la inmensa mayoría" me estoy refiriendo especialmente al que conoce un caso y no lo denuncia, porque eso es ser cómplice de un delito.

En palabras del doctor Sarlo quisiera sintetizar la paradoja de la sociedad uruguaya en cuanto a la despenalización del aborto. Él expresa que en nuestro Derecho se daría la situación paradojal de que conviven trazos legales del modelo represivo -tipificación en el Código Penal- y procesamientos efectivos con prácticas y concepciones dominantes de prescindencia, que es lo que él llama la tolerancia masiva. ¿Hay procesamientos efectivos? Sí; no acompañan la proporción de abortos que se producen, pero por mes hay un procesamiento. Y a esto hay que agregar los elementos de una concepción prestacional -es decir, de apoyo y asistencia a las mujeres en situación de abortar- en sedes hospitalarias públicas y el juramento médico de reserva. El doctor Sarlo señala que solo un mensaje claro de parte del sistema legislativo, respaldado por políticas públicas acordes, puede significar un derecho pleno de la mujer sobre una decisión esencialmente privada, al menos bajo ciertas condiciones.

Los cambios culturales que tienen que ver con esa tolerancia masiva y con la moral sexual perimida son, por lo menos, de dos tipos. Entre los primeros están los cambios en la opinión pública. De la última encuesta que poseo -que es una muestra representativa de la población del año 2004- surge que el 63% de los entrevistados estaba a favor de la despenalización del aborto.

El concepto de los derechos sexuales y reproductivos aparece en la Conferencia de Viena de 1993, en la Conferencia de El Cairo de 1994 y en la Cumbre de Beijing de 1995. Allí se dice que se pasa del abordaje de la salud de la mujer como soporte materno-infantil -es decir, la mujer como recipiente pasivo de la familia- al de la reproducción como un derecho y no como una imposición. Esto tiene que ver con los derechos sexuales y reproductivos, entre los cuales podemos

encontrar el de la opción sexual, el derecho al cambio de sexo, el derecho a la voluntariedad de la propia sexualidad, incluso, dentro del matrimonio. Estas son leyes nuevas. La mujer tiene derecho a decir "No" al sexo, incluso dentro del matrimonio.

La moral sexual perimida es que aquello que establecía que el matrimonio es el derecho al cuerpo del otro, ya no corre más. A su vez, tenemos la determinación libre del número de hijos que se desea a través del control de la fecundidad, o de la píldora del día después, la cual en nuestro país está totalmente permitida. Esto también iría en contra del derecho a la vida, ¿no? Y, finalmente, está la interrupción voluntaria del embarazo.

Sobre el consentimiento del padre quisiera realizar una reflexión. Nosotros elaboramos un proyecto que despenaliza a la mujer porque es a ella a quien se ha penalizado durante sesenta años; por ese motivo, es la mujer la que está en el centro y en el foco de nuestras preocupaciones.

En cuanto a los padres, por los estudios que hemos podido analizar, vemos que la situación es un poco distinta a la que se ha dicho en Sala. En general, es más frecuente que los hombres soliciten a una mujer que se practique un aborto, que se lo sugieran o que no se comprometan con ella, que las situaciones en las que la mujer se practica un aborto en contra del deseo del hombre. La situación empírica y fáctica es bastante distinta a la que aquí se ha presentado, pero desde el punto de vista de una argumentación del derecho, estamos despenalizando a la mujer porque es ella la que está penalizada y no el hombre. Es decir, la ley habla de la mujer y de aquellos que practican el aborto.

SEÑOR SOLARI.- ¿Me permite una interrupción, señora Senadora?

SEÑORA MOREIRA.- Con mucho gusto se la concedo, dado que lo que he mencionado tiene directa relación con lo que él ha manifestado.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede interrumpir el señor Senador.

SEÑOR SOLARI.- Señor Presidente: la última revisión que logré hacer de personas procesadas -no recuerdo si fueron condenadas o no-, de acuerdo con estos artículos del Código Penal, daba números muy bajos. O sea que completaría la frase que formuló la señora Senadora al inicio en el sentido de que esta ley no se cumple, señalando que el incumplimiento tampoco se sanciona.

Con respecto a que las disposiciones solo penalizan a la mujer, me parece que entiendo mal el Código Penal o lo hace la señora Senadora, porque el artículo 325 bis expresa que el que colaborare en el aborto de una mujer con su consentimiento, con actos de participación principal o secundaria, será castigado con seis a veinticuatro meses de prisión. Es decir que se establece una pena mayor que la estipulada para la mujer que aborte. A su vez, en los artículos 325 Ter. y 326 hay castigos mucho más fuertes todavía para aquellas personas que, independientemente de su sexo, participen en un aborto. De manera que el desconocimiento del derecho por parte del progenitor masculino no lo exime; no se trata de que estos artículos penen solamente a la mujer.

Por otra parte, me llama mucho la atención ese argumento de que la norma jurídica se va amoldando a las costumbres que van cambiando. Repasemos algunas costumbres. Por ejemplo, recuerdo que cuando era chico iba todos los fines de semana al Estadio Centenario y nunca pasaba absolutamente nada; no había ningún riesgo. Pero, como ahora pasa, tal vez lo que habría que hacer es que los actos de vandalismo cometidos alrededor de los eventos deportivos dejen de ser un delito, porque son parte de la costumbre que se va incorporando en la sociedad. O, como hay muchos hombres que embarazan a mujeres y después las abandonan, habría que establecer que esa falta de responsabilidad también deje de ser un delito porque, en definitiva, es parte de la costumbre de una moral que va cambiando. Creo que en este caso hay un error de enfoque por parte de la señora Senadora que está exponiendo. En nuestro sistema jurídico, a partir de *Derecho Usual* del año 1961 y de *Introducción al Derecho* de 1964 -tal vez pueda estar totalmente perimido-, la norma jurídica no sigue la costumbre; la costumbre no es fuente de Derecho. La norma jurídica tiene el rol proactivo de tratar de establecer regímenes de convivencia entre quienes vivimos en la sociedad, hombres y mujeres. El argumento del profesor de la Universidad que fue citado por la señora Senadora Moreira en el sentido de que la norma jurídica se va amoldando a los cambios de costumbres, obviamente tiene ciertas limitaciones: debe aplicarse cuando esos cambios de costumbres respetan los derechos de la sociedad, son afines a los objetivos que persigue esa sociedad, etcétera. De manera que no creo que nadie quiera o pretenda justificar la despenalización del aborto en el hecho de que esa sea la costumbre, es decir, que los uruguayos abortan. En ese caso estaríamos en desacuerdo en algo fundamental. El aborto es un mal social, tal como lo dijo el ex Presidente Tabaré Vázquez en la argumentación de su veto y como lo entendemos creo que la mayoría de todos nosotros.

Quería hacer estas precisiones porque me parece que la exposición se va deslizando hacia un terreno en el que todo está permitido, siempre y cuando venga de la mano de las costumbres.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede continuar la señora Senadora Moreira.

SEÑORA MOREIRA (Constanza).- Me voy a ver obligada a hacer una pequeña cota en mi argumentación para decir dos cosas con respecto al consentimiento del progenitor y a las razones por las cuales el argumento central de este proyecto es la voluntad de la mujer.

Los datos producidos por la doctora Alicia Castro en *Una mirada jurídica sobre el aborto. Normativa, dogmática y práctica judicial* indican que hay más mujeres procesadas que hombres procesados. El señor Senador Solari sabe, porque trabajamos juntos en la Comisión, que conocemos perfectamente todo el articulado relativo a la participación, principal o secundaria, de colaboradores en la práctica del aborto, pero la criminalización recae de facto básicamente sobre la mujer.

En segundo lugar, no se trata de que la costumbre sea fuente de Derecho, pero cuando las convicciones morales de la sociedad se oponen -como en este caso- a las leyes imperantes, deben ser tomadas en consideración en una segunda ley que enmiende la falta de legitimidad de la primera.

SEÑOR PRESIDENTE.- Ha llegado a la Mesa una moción en el sentido de que se prorrogue el término de que dispone la señora Senadora Moreira.

Se va a votar.

(Se vota:)

-24 en 25. **Afirmativa**.

Puede continuar la señora Senadora Moreira.

SEÑOR MICHELINI.- ¿Me permite una interrupción, señora Senadora?

SEÑORA MOREIRA.- Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede interrumpir el señor Senador.

SEÑOR MICHELINI.- Señor Presidente: estoy anotado para hacer referencia el tema de fondo, pero hay algunas cosas que quienes las afirman creen que son así y no lo son. Las normas están vivas y se interpretan en función de su momento y de su realidad. Voy a poner un ejemplo que no tiene nada que ver con esto. El derecho de huelga fue concebido en nuestra Constitución para los privados, y los constitucionalistas más prestigiosos no solo no lo aceptaban para los públicos, sino que lo consideraban un delito. Sin embargo, hoy los propios laboralistas y constitucionalistas defienden que ese artículo incluye a todos los trabajadores, públicos y privados. Incluso, los constitucionalistas y los laboralistas que hacen referencia a las máximas eminencias de aquel tiempo en la materia, dejan de lado este aspecto diciendo que esa interpretación se hacía en función de la época, pero que no corre más. Este ejemplo se aplica a una serie de otras normas que van mutando, van cambiando en su interpretación; son casos no tan claros como este, pero el razonamiento es igualmente válido. Desconocer esto es desconocer el Derecho universal y el Derecho uruguayo. Hago esta referencia, señor Presidente, porque se afirman cosas que parece que son así, cuando toda la Cátedra -incluso si se tomara a los docentes por partido, lo que obviamente no se puede hacer-, tiene una posición en el sentido contrario.

Por último, quiero hacer un comentario sobre un aspecto menor, más allá de que no pedí la interrupción para hablar sobre este tema. No sé a qué canchas iba el señor Senador Solari pero yo, cuando era chico, iba a los estadios y la violencia era inmensa, muy superior a la que hay ahora. No había televisión para filmarla, pero las cosas que vi no están escritas. Lamentablemente, no tengo la prueba empírica para demostrarlo, pero era muy superior a la de ahora. Aclaro que con esto no pretendo justificar la violencia de ahora; la violencia no es justificable, pero había más violencia. Y otro tanto ocurría a nivel parlamentario: en los años sesenta había Legisladores que venían armados, Senadores y Diputados. Creo que hoy la sociedad uruguaya ha comprendido que ese no es el camino. Insisto en que este es un aspecto menor, que no hace a la interrupción que solicité.

SEÑOR SOLARI.- Pido la palabra para contestar una alusión.

SEÑOR PRESIDENTE.- Las alusiones se podrán contestar después de que finalice su intervención la señora Senadora Moreira. El señor Senador puede intervenir por medio de una interrupción, si la señora Senadora se la concede; de lo contrario, tendrá que esperar.

Puede continuar la señora Senadora Moreira.

SEÑORA MOREIRA.- Señor Presidente: si al término de mi exposición dispongo de tiempo, con mucho gusto concederé todas las interrupciones, pero ahora voy a seguir en la dirección de lo que venía argumentando.

Me estaba refiriendo a la adecuación de la norma a la realidad como fundamento de este proyecto, y quería decir que los cambios que se han producido a

lo largo y a lo ancho del planeta se han procesado en todo el mundo, especialmente en lo que nosotros llamaríamos "democracias desarrolladas". Me gustaría argumentar que la despenalización del aborto es un componente esencial de la democracia pluralista. De hecho, el aborto está despenalizado en Europa Central, en España, en Francia, en Alemania, en Italia, en Inglaterra, en Portugal, en los países nórdicos -que tanto ponemos como ejemplo de Estado donde la vigencia de los derechos es plena-, en Europa del Este, en Estados Unidos y Canadá. En todos estos países existen leyes como la que vamos a aprobar en esta sesión.

¿Por qué hablamos de democracia, derechos y despenalización del aborto? Creo que solo la democracia asegura la vigencia plena del Estado de derecho para todos. Ya sé que el Estado de derecho es algo distinto a un régimen de Gobierno, pero creo que solo está vigente y pleno para todos en una democracia. Si la mitad de la sociedad, es decir una parte, tiene derechos cercenados, vivimos en una democracia precaria. El derecho a la libertad del propio cuerpo es anterior a que la democracia, como régimen político, adquiriera la extensión que tuvo en el siglo XX y que tiene en el siglo XXI, y viene de la teoría de los derechos naturales del siglo XVII. Como acá hay muchos expertos en leyes, sabrán que en la teoría de los derechos naturales estaba el derecho a la vida y a la seguridad física, el derecho a la libertad y, discutido por algunos y aceptado por otros, el derecho a la propiedad privada. El derecho a la libertad no se refería a la libertad de asociación, a la libertad de expresión o a la libertad de reunión, porque esas fueron cosas del siglo XX; el derecho a la libertad que aparece con la teoría de los derechos naturales del siglo XVII es el derecho a la libertad del cuerpo, que básicamente abarca dos cosas: la libertad de movimiento y la disponibilidad del propio cuerpo, que no puede ser enajenado por nadie. Este derecho es vital para deslegitimar la esclavitud y sirve de fundamento para la abolición de la esclavitud.

El cuerpo no le pertenece a nadie; el cuerpo es de uno, pero no en el sentido en que nos pertenece un objeto, sino como fundamento del resto de las cosas, ya que el cuerpo es el fundamento de la vida, es el fundamento de la seguridad física y de todas las libertades. La libertad del cuerpo -que, insisto, es anterior a las libertades de las democracias- es la que fundamenta el fin de la esclavitud como doctrina aceptable, porque el esclavo es puro cuerpo al servicio del amo; y esta es una libertad que han defendido los liberales, y nosotros, como sociedad, tenemos una tradición liberal inserta en nuestra Constitución.

Voy a citar a John Stuart Mill, uno de los padres del liberalismo, que decía: "El único fin por el cual es justificable que la humanidad, individual o colectivamente, se entrometa en la libertad de acción de uno cualquiera de sus miembros, es la propia protección. La única finalidad por la cual el poder puede, con pleno derecho, ser ejercido sobre un miembro de una comunidad civilizada contra su voluntad, es evitar que perjudique a los demás. Su propio bien, físico o moral, no es justificación suficiente. Nadie puede ser obligado a realizar o no realizar determinados actos, porque eso fuera mejor para él, porque le haría feliz, porque en opinión de los demás, hacerlo sería más acertado o más justo. Estas son buenas razones para discutir, para razonar, para intentar persuadir a alguien, pero no para obligarle. Para justificar esto sería preciso pensar que la conducta de la que se trata de disuadirle producía un perjuicio a algún otro. La única parte de la conducta de cada uno por la que él es responsable ante la sociedad es la que se refiere a los demás. En la parte que le concierne meramente a él, su independencia es, de derecho, absoluta. Sobre sí mismo, sobre su propio cuerpo y espíritu, el individuo es soberano".

Esta libertad del cuerpo estuvo vehiculizada a través de las leyes en los siglos que siguieron a la doctrina de los derechos naturales, pero la mujer, en tanto tal, participó con retraso de esos tesoros civilizatorios que fueron, primero la teoría y luego la práctica de los derechos humanos. Así como participó con rezago de los derechos políticos, también lo hizo -y aún lo sigue haciendo- de los derechos de propiedad. A su vez, el derecho del cuerpo de la mujer también participó con rezago de esta doctrina, de modo tal que el cuerpo de la mujer podía ser privatizado al servicio de la familia o del hombre o instrumentalizado al servicio de la reproducción de la especie. Como acá se mencionaba a Kant en su idea de que los hombres y las mujeres somos fines en sí mismos y no podemos ni debemos ser instrumentos de nadie, quiero expresar que instrumentalizar el cuerpo de la mujer para los fines de la reproducción de la especie viola el principio básico del argumento normativo de la humanidad como agente moral de sí misma. Con esto termino con la libertad del cuerpo y paso al derecho a la vida.

Creo que desde el punto de vista de las libertades, al aprobar este proyecto de ley estaremos completando una parte del Estado de derecho que nos falta, referida a los derechos de la libertad consagrados en el artículo 7º de la Constitución, para las mujeres que habitan este país.

Con respecto al derecho a la vida o a la vida desde la concepción, podemos decir que se trata de una idea que en la iglesia aparece tardíamente. Recién surge en 1869, pues San Agustín y Santo Tomás no consideraban que el embrión fuera un ser humano, y sobre esto hay litros de tinta escritos.

El doctor Irureta Goyena, en el Código de 1934 -recojo esto de las conferencias dadas por él en la Universidad de la República de 1932-, dice que "Para ser sujeto de derechos no basta con existir en sentido fisiológico, se requiere la vida de relación. Antes del alumbramiento existirá tal vez vida, pero no existe la personalidad". Las ideas en Francia y Europa de esta época sobre el concepto de "bien jurídico" dicen que si no hay vida de relación no hay vida en sentido sociológico y el Derecho es inseparable de la sociedad como el efecto de la causa.

Por su parte, el doctor Cassinelli Muñoz afirma que el derecho a la vida no está explícitamente consagrado en el artículo 7º de la Constitución. El artículo 7º habla del derecho de la persona, no del derecho a la vida en sentido abstracto. De hecho, la referencia al artículo 72 tiene que ver con los derechos inherentes a la personalidad humana, a la persona.

Por otra parte, el artículo 4º del Pacto de San José de Costa Rica establece que nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente. Comienza diciendo: "Toda persona tiene derecho a que se respete su vida, este derecho estará protegido por la Ley", y a continuación viene la expresión sobre la que tanto hemos discutido, que dice: "y en general, a partir del momento de la concepción". Quiero recordar que Uruguay, junto con siete países más, fue de los ocho países que pidieron que en el Pacto de San José de Costa Rica se incluyera la expresión "en general", por la simple razón de que Uruguay y Argentina ya tenían incorporado el atenuante de la interrupción voluntaria del embarazo en casos de penuria económica o violación. Vamos a no engañarnos: si el derecho a la vida del embrión fuera absoluto desde el momento de la concepción, con atenuantes como la penuria económica o la violación, lo estaríamos violando, porque entonces el derecho del embrión vale menos si es producto de una violación y más si no existe ese atenuante. Como los firmantes del Pacto de San José de Costa Rica eran absolutamente conscientes de este problema, pusieron la expresión "en general". Puedo decir que sobre esta expresión que aparece en la Convención Americana sobre Derechos Humanos del Pacto de San José de Costa Rica hay una exposición larga y sesuda de la ex Senadora Margarita Percovich, quien se sentara en este mismo sillón cuando se discutió el tema en la Legislatura pasada.

Se trajo a Sala la argumentación sobre el veto a la despenalización del aborto y quiero decir algunas cosas a ese respecto. Voy a remitirme a las palabras de Miguel Andreoli -filósofo catedrático de la Facultad de Humanidades- sobre las consideraciones éticas del veto a la despenalización del aborto en Uruguay, contenidas en este libro que tanto consultamos los señores Senadores Gallo Imperiale, Xavier y quien habla, titulado: *La despenalización del aborto*, de la Universidad de la República. Creo que, más que filosóficas, son sensatas las apreciaciones que él realiza sobre el tema del derecho a la vida y la falacia del continuo, esto es, la idea de suponer que desde la concepción hasta el nacimiento hay un continuo en el que siempre hay vida y siempre hay un derecho a defender. En este ámbito ya se leyó el texto sobre la fecundación *in vitro* y el ADN con la secuenciación del genoma humano, que dejan en evidencia que desde el momento de la concepción hay una vida humana nueva, pero ahora quiero hacer referencia a otra parte de su exposición, que dice: "Lo que el texto hace", es decir el texto del veto, "es partir del valor cognitivo de la evidencia científica del papel de la cadena de ADN en la gestación del ser humano, y conectarlo, sin más, con la afirmación de que estamos ante un sujeto con un valor intrínseco, y referir ambas afirmaciones -unicidad del nuevo ADN formado desde la concepción como certeza científica, y valor intrínseco de la vida humana- a la entidad que comienza con la gestación". Luego, Miguel Andreoli se remite a Locke -derechos naturales del siglo XVII- que expresó: "El término persona es forense [...]. Es un término forense, que imputa las acciones y su mérito; así pues, pertenece únicamente a agentes inteligentes que son capaces de una ley y de ser felices y desgraciados". El profesor Andreoli se pregunta cómo es que pasamos de la afirmación científica, evidente, sobre la existencia de la vida con ciertas características, a la afirmación de que esta vida es una persona con derechos. El filósofo alerta sobre que hay un deslizamiento conceptual que no es nada sencillo y sobre el que se debe advertir. Al respecto señala: **"**Se produce un deslizamiento de "feto" como entidad biológica, a "vida humana", y de aquí a "persona"**"**. Y luego agrega: "En ambos casos entre los dos extremos de los términos utilizados (ADN o feto y persona o sujeto) se produce un desplazamiento, cuyo propósito retórico es legar la certeza científica del hecho, la presencia efectiva del feto o del nuevo y único ADN, a la atribución ética a esta entidad del valor ético intrínseco propio de una persona".

"Este proceso por el cual, de la aparición de la vida imputamos los derechos a una persona, es un argumento que, como mínimo, debería tener algunos pasos intermedios. Si estamos o no ante un feto o un embrión, es una cuestión de hecho, pero determinar que estamos ante una persona, es decir, ante alguien que es sujeto de derechos que nos imponen obligaciones, es una cuestión normativa y no biológica. Entonces, no creo que podamos considerar al embrión como un agente; evidentemente, es una persona en potencia, pero solo metafóricamente podríamos decir que actúa de un modo o de otro. Considero que no se pueden utilizar metáforas y derivar de ellas obligaciones", finaliza Andreoli.

El profesor Andreoli niega que existan derechos encontrados, porque niega que eso sea una persona, un agente capaz de actuar en forma autónoma, y por consiguiente, pasible de que se le imputen los derechos. En ese sentido, señala: "esto no equivale a creer que estemos en una situación que implique derechos encontrados, como se ha afirmado en el sentido de sostener la existencia de un conflicto entre el derecho a la vida del feto y la libertad de la mujer de disponer de sí misma. Un feto no es una persona ni biológica ni síquicamente, y los únicos derechos en juego en la situación" -esto es, la situación del embarazo- "son los vinculados a la autonomía de la mujer y a su ejercicio responsable". Personalmente comparto esta argumentación -aunque sé que muchos no lo hacen- y no creo que haya conflicto de derechos.

En todo caso, me gustaría retomar la vía del medio, que es la afirmación de Mariana Blengio relativa a que los derechos no son absolutos, y que si se trata de armonizar derechos, entre el derecho del embrión y el de la mujer, debemos apoyar a la mujer como principal protagonista de una decisión en esta primera etapa de la vida gestacional, es decir, la autodeterminación consciente para lograr una maternidad responsable.

SEÑOR BORDABERRY.- ¿Me permite una interrupción, señora Senadora?

SEÑORA MOREIRA.- Si me permite, señor Senador, se la cedo más adelante.

Creo que el reconocimiento de la autonomía moral de la mujer no puede estar subordinado a intereses reproductivos de terceros, y desconocer que la opción de la mujer de aceptar o no voluntariamente su embarazo, supone vulnerar los derechos de las personas.

El doctor Langón se pregunta si puede prevalecer el respeto por esa *spes vitae* sobre otros valores y al respecto quiero hacer una reflexión aristotélica. Aristóteles decía que hay seres que son puro cuerpo y otros que tienen alma. Los que tienen alma están hechos para mandar y los que son puro cuerpo están hechos para obedecer. Esa es la razón por la que el amo manda y el esclavo obedece. Expresaba que los seres que son puro cuerpo no tienen razón, no tienen logos, no pueden decidir por sí mismos y, por consiguiente, no son ciudadanos, no forman parte de la polis. Esto valía para los esclavos, para las mujeres, que según Aristóteles tenían su razón subordinada a la del hombre, y para los niños, que tenían su razón incompleta. Cuando escucho las argumentaciones sobre la mujer, la familia, el cuerpo, el recipiente, me pregunto: ¿será que la mujer, como el esclavo, es puro cuerpo y por eso, por su cuerpo pueden decidir otros, aquellos que tienen la razón?

El último argumento que quiero señalar es que la despenalización del aborto es para mí la afirmación del Estado laico que se hace necesaria todos y cada uno de los días de esta pequeña República. Después de San Agustín, que creo tuvo la cordura de decir: "Al César lo que es del César y a Dios lo que es de Dios", la Iglesia Católica compitió durante siglos con el Estado. Y es en esa competencia de la Iglesia con el Estado civil donde debemos rastrear buena parte de las prohibiciones que hacen a los derechos sexuales y reproductivos y de las concepciones que explican el retraso en las libertades y autonomías de las mujeres. No me refiero solo al tema de la anticoncepción, sino también al del divorcio -que tuvo una legislación tardía en América Latina-, al de la eutanasia y al de la aceptación de la diversidad sexual. En el Uruguay somos un 30% de personas que no tenemos religión alguna y más del 60% tienen diversas religiones. Según la encuesta sobre religión y religiosidad del año 2008, más del 60% de las personas creen que los líderes religiosos no deben influir en las decisiones de Gobierno, no deben influir en los votantes y no deben influir en la política nacional. Quiere decir, entonces, que tenemos una moral laica por más que la mayoría de los uruguayos profesan alguna religión.

También quiero decir que dentro de la Iglesia Católica hay variantes. Las "Católicas por el derecho a decidir" dicen que las leyes que penalizan el aborto atentan contra el derecho de las mujeres a la salud, y hay declaraciones de la Iglesia Metodista a este respecto. ¿Cómo pueden concepciones religiosas que solo profesan algunas personas volverse universales y servir de base para arbitrar derechos?

En las discusiones del año 1935, la defensa del derecho a la vida no era jurídica ni estaba basada en el Pacto de San José de Costa Rica, no adquiría un aspecto formal, sino que era puramente religiosa. Quienes aprobaron el Código redactado por Irureta Goyena señalaban que no era con prohibiciones fundadas en ideas filosóficas predominantemente cristianas que se conseguirá restringir el aborto, y se llamaba a combatir la influencia poderosa que ejercían en el ambiente social ciertas ideas de origen católico. Al respecto, Dardo Regules señalaba que las nuevas disposiciones del Código constituían "una derrota de fondo a la ideología católica" y que "se debía reaccionar contra la afrenta a la conciencia católica".

Acá lo que importa es la conciencia pública. Esta no es la reunión de treinta conciencias privadas, sino de lo público que tenemos, por lo cual fuimos investidos aquí. La conciencia pública es la que reclama tolerancia religiosa, no imponer a los otros un credo que nos es propio y, a su vez, la reafirmación de la laicidad del Estado laico. En este mismo libro Alicia Castro se pregunta: "¿Existe una moral única y obje-

tivamente válida?". El Legislador, entonces, reconoce los dictados de esa moral y el Derecho se convierte en su brazo armado, recordaba la señora Senadora Xavier. No, no existe una moral única y objetivamente válida y nosotros no somos sus intérpretes privilegiados. Hay pluralismo de valores, de creencias, de perspectivas y de ideas en esta sociedad en que vivimos.

Discutir si el aborto es delito no depende de saber qué es filosófica, metafísica o biológicamente lo concebido, sino de decidir si la mujer tiene derecho a elegir su maternidad o si el poder estatal tiene el derecho de apropiarse de esa decisión. El Legislador debe decidir qué conductas son lesivas, independientemente de cualquier moral religiosa. Un sistema penal requiere adhesión y justificación moral pero eso es distinto a imponer una moral comprensiva determinada. Como ya fue señalado aquí y lo afirma Oscar Sarlo, el Derecho tiene por fin orientar moralmente a las personas de acuerdo con cierta moral y la ley penal no puede imponer castigos para alcanzar objetivos colectivamente útiles, como fortalecer la natalidad o la adopción. Las democracias constitucionales admiten el pluralismo ético, religioso y cultural y promueven la tolerancia porque entienden que la moral pública no debe ocuparse de resolver cuestiones propias del fuero íntimo de las personas.

Para terminar y antes de conceder la interrupción que me fuera solicitada, quiero decir que este proyecto de ley que vamos a votar hoy permite corregir una norma que nunca funcionó y que condenó a miles de mujeres a la clandestinidad durante sesenta años. Se trata de una afirmación democrática porque devolvemos a las mujeres un derecho inalienable que siempre debieron haber ejercido. Asimismo, creo que es una afirmación democrática del Estado laico pero, además, es una afirmación del Estado de Derecho pleno porque los derechos necesitan condiciones para ser ejercidos. Si no consagráramos, como lo hace este proyecto de ley, la obligación de que el sistema sanitario atienda a todas las mujeres estaríamos teniendo un Estado de Derecho no pleno.

Como mencioné anteriormente, finalizo mi exposición concediendo la interrupción que me solicitó el señor Senador Bordaberry.

SEÑOR PRESIDENTE.- Advierto al señor Senador Bordaberry que solo restan tres minutos del tiempo de que dispone la señora Senadora Moreira.

Puede interrumpir el señor Senador.

SEÑOR BORDABERRY.- Solo voy a hacer dos puntualizaciones desde el punto de vista del Derecho porque he escuchado algunas cosas que, creo, son equivocadas.

En primer lugar debo afirmar que la costumbre no es fuente de Derecho en nuestro ordenamiento jurídico. El Título Preliminar, De las leyes, contenido en el Código Civil es muy claro al respecto puesto que en su artículo 9º dice: "Las leyes no pueden ser derogadas, sino por otras leyes; y no valdrá alegar, contra su observancia, el desuso ni la costumbre o práctica en contrario.

La costumbre no constituye derecho, sino en los casos en que la ley se remite a ella". Y esos casos son muy pocos; por ejemplo, la construcción de un muro, circunstancia prevista en el Código Civil, y alguna norma del Código de Comercio, pero nada más.

Este artículo 9º, repito, contenido en el Título Preliminar, De las leyes, al que toda la doctrina asigna una importancia que excede al propio Código Civil dada su ubicación, evidencia el alcance, la costumbre y las ocasiones en que la ley se remite a este tema. Expresa claramente que la costumbre no es fuente formal de Derecho en nuestro país porque tenemos una Constitución escrita. Hay un error entre lo que es fuente material de Derecho, que es donde la ley o el constituyente va a buscar su contenido, y lo que es la fuente formal del Derecho. Que la costumbre constituya Derecho cuando la ley se remite a ella significa que la costumbre no establece ni crea Derecho; la costumbre es la fuente material del Derecho porque proporciona la materia de la norma que es recogida por el constituyente y por el Legislador que después la vota. Este es un principio básico del Derecho; es *Introducción al Derecho* de Jiménez de Aréchaga.

Creo que hay que aclarar el concepto de costumbre como fuente material del Derecho porque es válido para los Estados que tienen Constitución escrita, mientras que los que tienen Constitución consuetudinaria apelan a la costumbre como fuente de Derecho, pero reitero que no es nuestro caso.

Por otro lado, me parece que es un peligro decir que a partir de la costumbre vamos a tener obligaciones porque, ¿quién determina qué es costumbre?

Por último, quiero decir que el artículo 7º de la Constitución de la República no establece el derecho a la vida, sino que lo reconoce, lo da por existente. Si uno combina este artículo 7º con los artículos 72 y 332 concluirá, a modo de resumen, que los derechos inherentes a la personalidad humana deben ser protegidos y estar reconocidos por la Carta. Se establece el deber del Estado de proteger; por ende, no podemos negar el derecho a la vida bajo ningún concepto. La propia Constitución, repito, lo reconoce como preexistente.

Muchas gracias.

SEÑOR SOLARI.- Pido la palabra para contestar una alusión.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR SOLARI.- En uso de una interrupción, el señor Senador Michelini dijo que cuando era niño ya había una gran violencia en los estadios a los que concurría. Hace unos días, en ocasión de la interpelación al Ministro de Salud Pública, también dijo que cuando se enteró de que se había planteado esta posibilidad en seguida pensó: "Fue el Senador Solari". Pero resulta que después, cuando escuchó los argumentos, dijo "No, mono viejo no sube a palo podrido". La razón por la cual en mi época no había violencia y en la de él sí, tal vez no sea por lo de "mono" pero sí por lo de "viejo": ciertamente, cuando íbamos a los estadios él no había nacido. Quiero aprovechar esta pequeña anécdota cronológica para decir que si bien la ley es viva y va elaborándose con su uso, de ahí a establecer como parte de su vitalidad que la mujer embarazada tiene derecho a interrumpir su embarazo cuando, por sí y ante sí, lo decida, hay un trecho. ¡No; no!, ahí no hay un crecimiento legislativo a punto de partida de la costumbre. Si eso fuera así, no estaríamos discutiendo este proyecto de ley. Creo que en esta iniciativa y en su justificación en cuanto a que porque hay una costumbre que ha ido cambiando debe haber un deslizamiento de las normas jurídicas que nos tienen que regular hacia normas jurídicas que siguen lo que naturalmente va ocurriendo en la sociedad, la tendencia es hacia la ley de la selva y eso no lo quiero para mi país.

Gracias, señor Presidente.

SEÑOR HEBER.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR HEBER.- Señor Presidente: hay muchos anotados para hacer uso de la palabra y creo que a esta altura de la sesión se van repitiendo algunos argumentos. Más allá de que uno pueda coincidir o discrepar con muchos de esos argumentos, ha existido una discusión en la que no se ha demonizado a nadie, en la que se ha respetado la opinión de unos y otros. Aquí nadie ha dicho que quienes están a favor de la ley están a favor de la muerte y tampoco nadie ha dicho -espero que siga sucediendo así- que quienes estamos en contra de esta iniciativa somos una suerte de retrógrados religiosos o monjes que no queremos generar una discusión liberal y abierta de una sociedad moderna. Hemos partido de la base de respetarnos e intentar responder a los argumentos con más argumentos. Aunque no coincido, reconozco en la intervención de la señora Senadora Moreira sus razones; reitero que no coincido con ninguna de ellas. Voy a tratar de argumentar algunas de las reflexiones de carácter general que ha hecho la señora Senadora porque hasta ahora hemos asistido a una discusión en la que hay un diálogo de sordos, en la que no se ha contestado a los argumentos vertidos hoy en esta Sala.

Se ha manifestado en más de una oportunidad que se han presentado varios proyectos de ley sobre esta materia a lo largo de sucesivas Legislaturas. En este sentido debemos reconocer, a quienes Legislatura tras Legislatura insisten en este tipo de iniciativas, su persistencia y militancia. Se trataba de proyectos de ley que por distintos motivos se frustraron, no obstante lo cual han insistido trayéndolos nuevamente a Sala. Formo parte de esta Casa hace muchos años y recuerdo que en el año 1985 -creo que la señora Senadora Moreira lo mencionó- los Diputados Bayardi y Lamas presentaron un proyecto de ley sobre el tema aborto; he presenciado todas esas discusiones. En aquel entonces quien dio la batalla argumental fue el Diputado Sturla, al que todavía nosotros seguimos recordando con admiración y el Partido Nacional, indudablemente, sigue sintiendo su ausencia. En esas discusiones que se fueron dando, el argumento central que me hacía pensar era la muerte de las mujeres que se hacían abortos en condiciones sanitarias inadecuadas; ese era el argumento que me hacía pensar en la clandestinidad de clínicas que se llevaban muchas vidas y no en que no existiera vida a partir de la concepción porque soy de los que creo que el embrión es vida. De eso no tengo dudas. Ese era el argumento que me pesaba por encima del tema filosófico, que mucho respeto.

A lo largo de de la historia también se ha debatido sobre qué derecho prima. Hoy hemos escuchado que no existe el derecho a la vida para el embrión -para mí sí existe-, pero el argumento más fuerte que se esgrimía, insisto, era que morían mujeres porque no existían condiciones de asistencia adecuadas y se hacían prácticas abortivas ilegales. El señor Senador Moreira hizo afirmaciones muy contundentes y el Diputado Javier García me comentó en el ambulatorio que hace años que viene cursando pedidos de informes al Ministerio de Salud Pública sobre muertes por abortos y hace cuatro años que no se produce una sola muerte. ¿Nos debemos alegrar? ¡Claro que sí! ¡Es un gran logro! Ese dato echa por tierra lo que por décadas venimos discutiendo. Reitero ese argumento me movía el piso y me hacía reflexionar porque por un lado estábamos frente a la muerte de mujeres y por otro estaba la posibilidad de otra muerte al evitar que alguien pudiera vivir. Insisto en que hace cuatro años que no tenemos ninguna muerte por prácticas abortivas.

La pregunta política que espero que se me pueda contestar es: ¿qué apuro se tiene para aprobar esta ley? ¿Por qué hoy 27 de diciembre, cuando hay una serie de proyectos que parecería que el Gobierno tiene voluntad de votar, se levanta el receso para introducir este tema? ¿Por qué hoy, cuando desde las propias filas del Gobierno el señor Senador Baráibar -ahora ausente- dice que no hubo tiempo para discutirlo? Hemos sabido por las redes sociales que hay gente que se moviliza a favor y en contra de esta iniciativa señalando que no fue escuchada en el Parlamento. Eso es grave porque uno se tiene que preguntar si hay una emergencia o una situación que amerita votar urgentemente este proyecto de ley. ¿Cuál es la razón por la cual estamos discutiendo esta iniciativa -que nos va a llevar varias horas más puesto que hay varios señores Senadores anotados para hacer uso de la palabra- cuando, en realidad, observamos que no existe ningún tema que pueda urgir al Gobierno ni al sistema político? La respuesta es que están los votos; en esta oportunidad se ha generado una mayoría. Ahora sí, ahora no está el doctor Tabaré Vázquez que puede vetar; ahora, además, el Presidente de la República José Mujica ha dicho que va a respetar lo que el Parlamento decida. Por esa razón es ahora; por esa razón se debe votar en este momento. Y a tal punto es así, que el tema se ha transformado en una cuestión partidaria por parte del Gobierno. Digo partidaria porque un Senador ha llegado a pedir licencia para que ingrese su suplente y vote la iniciativa. Si no fuera así, podría haber permanecido en Sala y votado de acuerdo a su conciencia. Esto es algo que no debemos minimizar como he escuchado en esta discusión cuando se decía que aquí no se trata de una conciencia individual, sino de la conciencia colectiva. ¡Claro que sí!: acá planteamos un tema de conciencia individual para proyectarlo en lo colectivo. ¡Obviamente que es así! No quiero vivir en una sociedad donde no reconozcamos el derecho a vivir de las personas, de seres que tienen ese derecho; no quiero vivir en una sociedad, en un colectivo que no les dé esa oportunidad.

Se argumenta a favor del derecho a la libertad de la mujer, a la libertad de poder hacer con su cuerpo lo que quiera, el derecho a su autonomía, pero se niega el derecho a la vida de un ser que no tuvo ni arte ni parte en su creación, que no tuvo culpa en ello. A ese ser lo hacemos culpable de haber sido inoportuno y de introducirse en el cuerpo de una mujer; por lo tanto, no tiene derecho a vivir.

Cuando decimos que el derecho a vivir es el principal de los derechos humanos no se nos puede argumentar que hasta las doce semanas de gestación un embrión es prácticamente una parte del cuerpo de la mujer, que es propiedad de ella, cuando todos sabemos que por sí sola no puede procrear. No se nos puede decir que el embrión no tiene derecho a la vida porque no es un ser, porque no ha nacido. Para nosotros hay vida y ese es el tema conceptual que está en discusión aquí. Aquí hay dos derechos que están encontrados: el de algunos que sostienen que lo principal es el derecho de la mujer de hacer con su cuerpo lo que quiera y niegan cualquier otro; y el de los que creemos que el derecho a la vida está por encima de la libertad y de la autonomía de la mujer. He escuchado argumentos en el sentido de que no existen dos derechos que se enfrentan, sino uno solo, el de la mujer, por considerar que a partir de la concepción no hay vida. Por supuesto que no lo compartimos, porque está en las antípodas de nuestro pensamiento. Por décadas no hemos salido de esta discusión y creo que tampoco hoy podremos hacerlo.

Se traen a colación encuestas como si fueran un elemento determinante de que la mayoría está de acuerdo con la aprobación de este proyecto de ley. ¿Acaso si mañana una encuesta dijera que la mayoría de los uruguayos está de acuerdo con la pena de muerte, deberíamos votarla? También se argumenta que el aborto está legitimado en Europa y en países "civilizados" en ese sentido, como Canadá y Estados Unidos. En la mayoría de las legislaciones de la sociedad occidental y judeocristiana hay una ley que despenaliza el aborto. Si se sigue por ese camino, y para ser coherentes, también se debería bajar la edad de imputabilidad porque todos esos países lo hicieron. No se puede esgrimir un argumento para un tema y uno distinto para otro; no se puede decir que sí en un caso y que no en otro.

Estoy tratando de elaborar un argumento personal, de conciencia individual y colectiva, porque no quiero vivir en una sociedad que niegue el derecho a la vida de alguien que, a mi juicio, nació en el momento en que fue concebido. Así como mañana los científicos de hoy nos podrán decir que registraron que existe vida en Marte porque hay una bacteria, a nosotros nadie nos ha demostrado científicamente que no hay vida desde que se forma la primera célula, que después se transformará en un embrión y que nacerá de la unión de dos seres. Otra cosa son las causas por las que se unieron, que pudieron ser fortuitas. Además, existen obligaciones que el hombre no cumple porque huye de la situación. Todo eso es verdad y no sé qué ley podríamos aprobar para cambiar esa realidad, salvo que mejoremos la educación. ¡Y volvemos al tema de la educación! Hace más de veinte años que venimos escuchando que en la Enseñanza debe haber educación sexual, pero todavía se sigue debatiendo.

En mi opinión, el gran tema es el de la adopción. Debería haber una ley que la facilitara, porque el INAU se ha transformado en un "tapón" que no habilita ni promueve la adopción en el Uruguay. Asistimos

al congelamiento de una organización estatal que no cumple con su deber y que no promueve ese mecanismo; que selecciona tanto, que lleva a dar muchos pasos burocráticos, que prohíbe tanto, que ocasiona que un ser humano sea un gran problema cuando, en realidad, un nuevo nacimiento en este mundo debería ser una bendición y un motivo de alegría.

Señor Presidente: hemos cuestionado este tema y seguiremos haciéndolo porque hemos recibido testimonios de mujeres que dicen que el INAU no les da un niño en adopción por su edad -tienen más de cincuenta años-, cuando hay gente que no lo quiere y lo abandona. También hemos sabido del caso de matrimonios jóvenes y de personas solteras que piden tener la oportunidad de cuidar de un ser para formarlo.

Estoy de acuerdo con lo que se ha dicho en el sentido de que la conciencia no es individual sino colectiva. ¿Cuál es mi conciencia al venir hoy aquí? La pregunta es: ¿Hay o no vida? Si existe vida, hay derecho a vivir; no hay Estado ni persona que pueda evitarlo. Hoy debemos tenerlo presente porque el artículo 14 habla de la objeción de conciencia -me parece bien; debe ser el único artículo que, frente a la inevitabilidad de que este proyecto de ley se apruebe, yo podría votar- y dice: "El personal de salud tiene el derecho a negarse, de acuerdo con su conciencia, a brindar los servicios conexos a la interrupción voluntaria del embarazo establecidos en la presente ley. La objeción de conciencia no podrá dar lugar a ninguna sanción o discriminación". Consideramos que este artículo está bien porque hemos visto que el Poder Ejecutivo y el Ministerio de Salud Pública han obligado a instituciones privadas a realizar prácticas que coliden con sus objeciones de conciencia. Tan así es, que el propio proyecto de ley las establece y yo las tengo. He venido con la concepción de que hay vida y de que no tenemos el derecho a prohibir que exista.

SEÑOR ROSADILLA.- ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

SEÑOR HEBER.- Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede interrumpir el señor Senador Rosadilla.

SEÑOR ROSADILLA.- Señor Presidente: quiero hacer referencia a un tema que el señor Senador Heber introdujo lateralmente en la discusión y es el que tiene que ver con el INAU. Históricamente, este Instituto ha adoptado criterios de adopción que son discutibles y sobre los que también tengo críticas, pero me parece que la descalificación tampoco conduce a nada. Quizá deberíamos reunirnos y escuchar a sus técnicos, para recién después adoptar las decisiones que se crean convenientes.

Es cuanto quería manifestar.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede continuar el señor Senador Heber.

SEÑOR RUBIO.- ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

SEÑOR HEBER.- Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede interrumpir el señor Senador Rubio.

SEÑOR RUBIO.- Señor Presidente: si en este estado de reflexión planteamos la disyuntiva de si en ese momento hay o no vida, quizá estemos simplificando un poco el tema. ¿Cómo pudimos haber coexistido, como sociedad, durante más de setenta años con una legislación que no se aplicaba, pero que establecía una cantidad de posibilidades en las que el Estado no ejercía su pretensión punitiva, es decir, no castigaba o criminalizaba una enorme cantidad de situaciones derivadas de la pobreza, lo que no significa que no fueran consideradas una cuestión de principios?

"Perico" Pérez Aguirre decía: "Por si después no queda claro, ayudará a establecer desde ya cuál es mi posición personal y lo que quiero proponer aquí como alternativa cristiana.

a) Todo aborto es destrucción de una vida humana (no digo persona humana) y, como tal, un gravísimo e irreparable daño". Aquí observamos una cuestión filosófica no menor, pues se dice: "vida humana (no digo persona humana)".

Luego, continúa señalando: "b) El concepto de crimen es difícilmente aplicable al aborto. Es más; pienso que en Uruguay la mayoría de los abortos no caen bajo la ley que los considera como un crimen imputable." Se está refiriendo a las eximentes. "Por ello me siento obligado a estar del lado de las mujeres que se han sentido impulsadas a abortar.

c) La penalización del aborto no soluciona el problema planteado y de hecho, resulta en una grave injusticia, dañina en la inmensa mayoría de los casos. Por lo tanto es inmoral y no puedo menos que estar totalmente en contra de la penalización del aborto".

O sea que el tema tiene una complejidad bastante más importante. El 4 de abril de 2004, cuando discutimos este mismo tema en el seno de este Cuerpo, dije que esto llevaba a discriminar entre la cuestión legal y la ética. Si nos seguimos enredando en ambas cuestiones, a mi juicio equivocaremos el camino y no seremos capaces ni siquiera de explicarnos cómo tenemos que establecer un conjunto de excepciones

enormes e importantes pero que no aplicamos, coexistiendo en un doble discurso como sociedad -no digo como Legisladores- porque por década hay 300.000 abortos en este país. Entonces, como Legisladores no podemos dejar de encarar, al menos, la cuestión legal referida a este problema.

Nada más. Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede continuar el señor Senador Heber.

SEÑOR HEBER.- Señor Presidente: en cuanto a la interrupción del señor Senador Rosadilla defendiendo la gestión del INAU -que evidentemente debe hacer-, quiero aclarar que nadie le está haciendo una crítica, sino que históricamente ese Instituto no ha servido en ese sentido. Es más, en esa institución se ha concentrado y monopolizado, a mi juicio erróneamente, el régimen de adopción. A mi criterio, deberíamos abrirlo y desarrollar el tema de la adopción. Podrá plantearse el argumento: "Soy una madre soltera, estoy embarazada y soy pobre", y también el de que genera un condicionamiento a la vida, tal como aquí se ha escuchado. Eso es verdad, porque no tenemos un buen régimen de adopción. Nunca hay tiempo para considerar ese tema porque los que atañen al INAU siempre tienen que ver con los menores infractores, pero jamás con el de la adopción. En este ámbito discutimos sobre otros temas, pero no el que tiene que ver con el derecho a la vida. Puede estar garantizada la mujer que, lamentablemente, no ha recibido la educación necesaria y, a veces, siendo menor no tiene la posibilidad de ir a una institución. Creo que actualmente el INAU está dando sesenta adopciones anuales, lo que significa un gran logro porque representa un 10% más que el año pasado. Pero, ¡no alcanza!, ¡no es así que resolveremos este tema! Hay que desmonopolizarlo, pues existen instituciones religiosas y no religiosas, instituciones sociales, que pueden hacer un trabajo social importante, que pueden identificar mañana a matrimonios y a personas solteras que estén en condiciones de adoptar, que nos ayuden a que no haya menores en un estado que no es digno. Y digo esto porque, por más esfuerzo que se haga, no se me puede decir que ese niño, a través de la atención de los funcionarios del INAU, está recibiendo el amor al que tiene derecho en nuestra sociedad. No lo tiene, señor Presidente, porque el amor no se puede comprar ni pagar. Debemos tener una devoción y una vocación, motivadas por la religión o por un compromiso social, que nos ayuden a rescatarlo y a que esa madre no vea el embarazo como un problema, sino como una bendición de la sociedad. Como dijo el Presidente de la República, hay que premiar a las mujeres con hijos. ¿Cómo se hará? ¿Facilitando o despenalizando el aborto? ¿Así vamos a premiar a las mujeres con hijos? El que dice esto es ahora el Presidente de todos, pero que ustedes votaron. En este sentido, no creo que esta tarde estemos tomando una decisión en función de esa afirmación pues no estamos premiando a las mujeres con hijos, sino generando la posibilidad de que, en uso de su libertad y autonomía, tomen una decisión que, a mi juicio, no tienen derecho a adoptar.

¡Ojalá los hombres tuviéramos la posibilidad de procrear! Esa es una gran frustración que tenemos los hombres, pues vemos la creación en otros cuerpos. Creo que eso tiene que ver con algo hasta psicológico de nosotros, pero parte de nuestra admiración tiene que ver con la maravillosa sensación de poder llevar vida dentro. Por supuesto que se tiene la opción de no tenerla, pero no de quitarla. Esa es una posición que, a mi juicio, debe respetarse en función de lo que pensamos.

SEÑOR PENADÉS.- Formulo moción para que se prorrogue el tiempo de que dispone el orador.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar la moción formulada.

(Se vota:)

-23 en 24. **Afirmativa.**

Puede continuar el señor Senador Heber.

SEÑORA XAVIER.- ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

SEÑOR HEBER.- Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede interrumpir la señora Senadora Xavier.

SEÑORA XAVIER.- Gracias, señor Presidente y señor Senador.

Básicamente, quería formular una pregunta. En mi intervención, que tuvo lugar hace seis horas y media, me referí a este punto. Me pregunto por qué siempre la solución puede ser dar el hijo en adopción, o ser susceptible de programas sociales de apoyo. Las mujeres con buen nivel socioeconómico, ¿no quedan embarazadas? ¿No tienen embarazos no deseados? ¿Siempre culminan esos embarazos teniendo a sus hijos? No es lo que la realidad corrobora. Los pocos estudios que se han hecho, siempre han confirmado que la mujer con bajo nivel socioeconómico, a veces con poca formación cultural, termina teniendo esos hijos. Es más, se dice algo que yo no comparto: que termina siendo su opción de vida. No es real decir que es su opción de vida si no tiene otras posibilidades; cuando deciden interrumpirlo lo hacen con ex-

trema precariedad. Esta es la primera vez que en el mes previo a esta discusión no ha muerto una joven por esos motivos. Sí hay mujeres que estuvieron graves y que salvaron su vida, aunque quedaron lesionadas para toda la vida.

¿El señor Senador dice a una joven de condición socioeconómica y cultural altas que dé a su hijo en adopción? ¿Le dice que vaya al Mides a ver si le ofrecen un programa de apoyo, señalándole que aunque no necesite el dinero para darle de comer, precisa otro tipo de contención? Me preocupa, porque siempre vemos las cosas de manera sesgada, como si estas conductas, que algunos tildan de muy mala forma -criticando a quienes las defendemos, como también a quienes efectivamente concluyen un embarazo interrumpiéndolo-, pertenecieran solo a algunos tipos de personas: las mujeres pobres, sin cultura, y los de izquierda; libertinaje en materia de legislación.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede continuar el señor Senador Heber.

SEÑOR GALLINAL.- ¿Me permite una interrupción?

SEÑOR HEBER.- Antes de conceder la interrupción que me ha sido solicitada, voy a responder la pregunta de la señora Senadora.

Me preocupa el comentario que hizo la señora Senadora Xavier en uso de la interrupción que le había concedido. ¿Qué es lo que me preocupa? La mujer que no tiene posibilidades en la vida y no la que las tiene. Si hacemos esto en función de la mujer que está en mejores condiciones, es peor, porque estamos hablando de mujeres que por un tema de censura o de vergüenza social deciden cortar la posibilidad de derecho a la vida.

Por supuesto que para una mujer que mañana es abandonada por el hombre, que no tiene las condiciones de vida adecuadas y que no trabaja, el embarazo termina siendo una condena. Estos son los casos en los que debemos estar presentes. No hablo de las estadísticas que se han hecho sobre quiénes son las que abortan; no me importa que sea una o dos, sino que no tienen posibilidades ni caminos alternativos y, abandonadas por el hombre, se enfrentan a la posibilidad de tener un hijo solteras y sin trabajo. Esa es la mujer que está desesperada, no la otra, que cuenta con posibilidades y que incluso hasta se puede financiar el costo de un aborto. Me preocupa que la sociedad uruguaya no ofrezca alternativas a una mujer que no tiene condiciones. Por eso cuando digo que hay vida y la protejo, lo que trato es de evitar que la mujer se encuentre en un callejón sin salida, en donde la única alternativa sea el aborto. La mujer que tiene dinero seguramente no lo va a dar en adopción, salvo que así lo quiera, pero es distinto el caso de una mujer que no pueda mantener al niño, y ese es al que quiero dar una solución.

Ahora sí, con mucho gusto le concedo una interrupción al señor Senador Gallinal.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede interrumpir el señor Senador Gallinal.

SEÑOR GALLINAL.- No pretendo cambiar el hilo de la discusión -aunque quizás ingrese a destiempo-, pero me quiero referir a un comentario que hizo el señor Senador Heber, que me pareció muy oportuno: el rol que cumple en nuestra sociedad el INAU en todo lo vinculado a la adopción, tema que está estrechamente ligado a la temática que estamos discutiendo.

Creo que si afirmo que quienes discrepamos con el proyecto de ley y su contenido coincidimos en que hay que hacer todo lo posible para evitar que una mujer llegue al aborto, no genero discrepancias; hay que hacer todo lo posible para evitar que llegue a esa situación y que por distintas circunstancias una mujer se vea obligada a tomar una decisión tan dura y tan crítica. Precisamente, en el Uruguay existe un conjunto de organizaciones -algunas sociales, otras religiosas, todas ellas sin fines de lucro- que trabajan en este tema, que apoyan a la mujer embarazada para convencerla, primero, de que no tome la decisión de abortar; obviamente, lo tienen que hacer en esta primera etapa que está fijada en el propio proyecto de ley. Cuando se logra ese objetivo, se continúa trabajando en la segunda etapa, que es convencer a la mujer de que se quede con ese hijo. Para ello le aportan instrumentos de educación, e incluso fuentes laborales o ámbitos adecuados para que esa decisión pueda prosperar, porque a veces, por mejor que sea la intención que se tenga, si no se dispone de las oportunidades y de los recursos correspondientes, no se puede. En último caso, si después de que decidió no abortar -con lo cual ya se logró un gran objetivo-, esa mujer no se termina de convencer de quedarse con el niño, se la convence de dárselo a un hogar sustituto. Hasta esta discrepancia hemos tenido con la Bancada oficialista en esta Legislatura y en la pasada, cuando se modificó el Código de la Niñez y la Adolescencia y se prohibió que estas organizaciones sociales siguieran desarrollando esta actividad que venían llevando a cabo desde hacía muchas décadas. Todo esto se concentró; se le otorgó al INAU el monopolio en materia de adopción. Es decir que también discrepamos en estos conceptos, en los medios instrumentales fundamentales. ¿Por qué la Bancada oficialista le quita a organizaciones sociales sin fines de lucro la posibilidad de ayudar a la sociedad en un

tema tan importante como este? Si bien es cierto que discrepamos con el proyecto de ley, estoy seguro de que no discrepamos en que es necesario hacer todo lo que se pueda, en todos los ámbitos de la sociedad, para impedir que se llegue a la decisión del aborto. En ese sentido, el que estoy mencionando era un instrumento magnífico que llevaba décadas de aplicación y de instrumentación; a través de estos institutos se otorgaron en adopción miles de niños y se impidió que miles de mujeres y de parejas llegaran a tomar la decisión de abortar. Entonces ¿por qué se mata esa posibilidad? Hay que atacar la causa de fondo, y para ello hay que lograr que nunca se llegue a tomar una decisión de estas características.

Por eso, señor Presidente, creo que a tiempo -aunque después la discusión derivó hacia otros tópicos-, solicité una interrupción al señor Senador Heber para reafirmar el concepto que estaba desarrollando sobre la enorme importancia de esas instituciones y la necesidad que tiene el sistema legal de modificar el Código de la Niñez y la Adolescencia en los temas de adopción, porque estamos privándonos de un conjunto de instrumentos de los que no tenemos derecho a privarnos.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede continuar el señor Senador Heber.

SEÑOR HEBER.- Agradecemos la interrupción realizada por el señor Senador Gallinal, porque complementa perfectamente los argumentos que estábamos planteando sobre una decisión que no hemos entendido del pasado y que estamos dispuestos a rever, que refiere al régimen de adopción y al monopolio del INAU. No lo entendemos, no lo comprendemos; es más, nos parece que tendríamos que acudir a todos los uruguayos dispuestos a adoptar a los niños que lamentablemente hoy no están en las condiciones en que deberían estar, en reparticiones que no están acordes con lo que queremos para que puedan desarrollarse como seres humanos.

Señor Presidente: voy a hacer una última reflexión sobre algo que no se ha manejado en Sala, pero sí afuera, sobre todo en las redes sociales, lo que me parece hasta bueno, porque al mismo tiempo que estamos discutiendo en Sala este tema, estamos respondiendo algunas preguntas en las distintas redes sociales. No quiero hacer propaganda a ninguna de ellas, pero sin duda la participación es bienvenida porque demuestra interés y preocupación. En esta instancia, y por distintos medios, se está pidiendo al Partido Nacional que declare esta cuestión como asunto político, de modo de obligar a nuestros Legisladores. A modo de reflexión en este ámbito, señor Presidente, quizás como forma de comunicarme con alguna persona que está ahora en la Barra y que solicitaba que se adoptara esta posición, me gustaría aclarar dos cosas que considero importantes, y destaco que no lo hago como Senador, sino en mi calidad de Presidente del Directorio del Partido Nacional. Una agrupación política presentó, en la Convención del Directorio del Partido Nacional, la propuesta de que esto se incluyera como uno de los temas del programa de principios de nuestro partido y que se mandatara a los Legisladores a votar en contra todas las iniciativas de este tipo. Esta propuesta fue derivada a la Comisión de Asuntos Políticos, y la verdad es que no se ha analizado porque los actores de nuestro partido no tienen voluntad de tratarla ya que entendemos que no es un asunto político partidario. En el pasado no hemos tenido una opinión unánime sobre este tema, aunque la gran mayoría -y me incluyo- cree que atenta contra el derecho a vivir. Esto lo decimos con énfasis, pero reconocemos que es una discusión que corta horizontalmente a todos los partidos y que genera opiniones distintas. No compartimos que una decisión mayoritaria pueda obligar a un compañero de nuestro partido a votar, violentando su opinión. Pienso que si mañana mi colectividad política cambiara de opinión, no me gustaría que una mayoría me obligara a votar algo que violenta mi conciencia como es, en este caso, este proyecto de ley. En lo personal, no lo acompaño, porque creo que estoy negando a un ser humano que todavía está en el embrión, su derecho a vivir. En consecuencia, reitero que aunque mañana los votos del Partido Nacional fueran decisorios -que no lo son porque el Gobierno tiene las mayorías- y se necesitara el apoyo de uno, dos o tres Legisladores de nuestro sector, no estaría dispuesto a votar ninguna moción que obligara a mis pares a votar de determinada manera, ya que considero que estaría violentando un principio que hay que resguardar para el futuro. Esto no está en el programa de principios ni de gobierno de nuestro partido y, por lo tanto, no creo que sea bueno que recurramos al argumento de declararlo asunto político para dirimir algo que tiene que ver con la conciencia. Históricamente, desde el año 1985 hasta la fecha, el Partido Nacional ha votado en contra este tipo de iniciativas, sin perjuicio de que algún compañero de nuestra colectividad no nos acompañó y tuvo opiniones distintas. Allá él, que mañana tendrá que enfrentarse a la ciudadanía que, en definitiva, es el gran juez de nuestros actos y de nuestras conductas. Los Legisladores del Partido Nacional que votaron estas iniciativas saben perfectamente que desde hace décadas la mayoría de nosotros hemos votado en contra propuestas de esta naturaleza, por un tema de conciencia y no de disciplina partidaria. Lo hicimos por un tema personal, pero también colectivo, porque no queremos trasladar al colectivo lo que para nosotros implica un atentado contra un derecho esencial, como es el derecho a la vida.

SEÑOR ABREU.- ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

SEÑOR HEBER.- Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede interrumpir el señor Senador.

SEÑOR ABREU.- Señor Presidente: ha quedado en mi cabeza un tema filosófico planteado por la señora Senadora Moreira. Por eso me interesa traer a colación la posición de un famoso filósofo italiano, fallecido hace poco tiempo, Norberto Bobbio. Este filósofo era laico, ateo y socialista, y decía: "No veo qué sorpresa puede haber en el hecho de que un laico considere como válido en sentido absoluto, como un imperativo categórico, el "no matarás"." Obviamente, él decía también que hay tres derechos en conflicto: el del concebido, el de la mujer y el de la sociedad, y agregaba que los dos últimos son derivados. Además, hacía una referencia a Stuart Mill -que fue incorporado al debate por la señora Senadora Moreira-, quien decía que el Derecho debe preocuparse de las acciones que hacen daño a la sociedad y que el individuo es soberano sobre sí mismo, sobre su mente y sobre su cuerpo. También Bobbio menciona una frase de las feministas que afirman: "Mi cuerpo es mío y lo gestiono yo". Cuando en una entrevista se le preguntó a Bobbio sobre estas últimas afirmaciones, teniendo en cuenta su concepción laica, socialista y no confesional, dijo que aplicar este razonamiento al aborto es algo aberrante. Agregaba que en el caso del aborto hay otro ser, que el suicida dispone de su propia vida, pero la mujer que aborta está decidiendo sobre la vida de una existencia que ha sido concebida. Entonces, respecto a los tres derechos mencionados, es decir, el del concebido, el de la mujer y el de la sociedad, este referente intelectual respetado -que murió en el año 2004-, con su visión laica decía que el no matar prevalece frente a los otros dos derechos que él considera derivados, en oposición a la afirmación de Stuart Mill, que planteaba que esto formaba parte de la decisión individual de cada persona.

Simplemente quería hacer esta referencia, aclarando que mi objetivo no es polemizar -porque además respeto mucho la opinión de la señora Senadora Moreira-, sino aportar el punto de vista de alguien que no tenía una posición confesional o religiosa. Se trata de la visión filosófica, liberal y laica de alguien que privilegió o dio preferencia al derecho a la vida.

Muchas gracias, señor Senador.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede continuar el señor Senador Heber.

SEÑOR HEBER.- Para terminar, deseo recordar algunas expresiones del señor Senador Bordaberry cuando solicitó una interrupción e hizo una reflexión jurídica y también filosófica. En esa ocasión afirmó que el Estado no me da ciertos derechos porque estos preexisten. Concretamente, me refiero al derecho a vivir, que es reconocido por el Estado, pero que no es concedido por este. Está claro que no hay Estado o persona -ni siquiera la madre- que pueda quitarnos ese derecho. Por supuesto, respetamos las opiniones contrarias al respecto, pero esta es nuestra concepción y nuestra visión que, además, no tiene nada que ver con el tema religioso. Obviamente, tenemos una concepción de vida que es el resultado de una formación con influencias de parámetros religiosos. Para nosotros este derecho a la vida es lo que genera los otros derechos, porque es el primer derecho humano.

Por estas razones, nuevamente vamos a votar en contra este proyecto de ley. Creo que esta es la quinta vez que lo hacemos, aunque no recuerdo si todas las iniciativas llegaron al Plenario. La señora Senadora me recuerda que fueron cuatro las oportunidades, pero quiero aclarar que no nos pronunciamos en contra de nadie o con la intención de negar a la mujer el derecho a disponer de su cuerpo. No; votamos a favor de la vida y esa es nuestra concepción. Reitero que no voto en contra de nadie sino a favor de la vida y por eso hoy, nuevamente, votaremos en contra este proyecto de ley.

Muchas gracias.

SEÑOR COURIEL.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR COURIEL.- Señor Presidente: llevamos nueve horas y veinte minutos de sesión; de manera que voy a ser lo más breve posible, simplemente, para dar mi punto de vista específico y el de mi fuerza política.

Probablemente estemos ante uno de los grandes temas de esta Legislatura, uno de los más importantes que estamos analizando y que tiene una característica muy especial: no viene con iniciativa del Poder Ejecutivo. Estamos muy acostumbrados a trabajar con proyectos que normalmente vienen del Poder Ejecutivo, pero este tema es introducido en el Parlamento por los propios Legisladores; es nuestra fuerza política la que está presentando este proyecto de ley. Se trata de una iniciativa que comparto plenamente, con total convicción, básicamente por dos elementos. En primer lugar, se trata de un tema de derechos humanos que, en este caso, es la libertad de decidir que puede tener la mujer. El otro tema tiene que ver nada más ni nada menos que con la equidad y la igualdad. En esencia, señor Presidente, cuando

analizamos y queremos saber cuál es la identidad de un movimiento político, de una acción determinada, o cuando hablamos de la izquierda, normalmente nos referimos a la equidad, a la igualdad o a la justicia social; las expresiones equidad e igualdad están presentes permanentemente. Este tema refiere nada más ni nada menos que a la equidad de género, problema no menor en el que hemos avanzado enormemente en los últimos tiempos. Es un problema complejo, cultural, que muchas veces se trasmite en la familia, pues las madres no comparten el principio de la equidad de género debido a que tienen otra cultura, otra formación, otra educación, y cambiar todo esto no es un elemento sencillo. Digo esto porque durante siglos la mujer se vio subordinada bajo determinados mecanismos, y en este momento estamos tratando de dar a esa mujer una libertad para que avance en esa equidad de género. A mi juicio, estos son los dos principios básicos que me llevan a tener la convicción de defender este proyecto de ley.

Recién se citó a Norberto Bobbio, y recuerdo que habla de la identidad de la derecha y de la izquierda porque siempre lo leo. Cuando se refiere a la izquierda, habla de la igualdad y de la equidad, pero cuando nombra a la derecha, habla de la libertad. Lo más notable que tenemos hoy es que parecería que lo que nosotros estamos defendiendo es un principio que, según Norberto Bobbio, es el elemento central de la derecha, que es la libertad, en este caso, de la mujer a decidir sobre la posibilidad o no de interrumpir voluntariamente -esta palabra es muy importante- el embarazo. Entonces, es como una paradoja, porque aparecemos nosotros, que permanentemente estamos defendiendo la equidad y la igualdad -para nosotros la libertad es un elemento clave-, diciendo a otros sectores de la población y a otros sectores políticos: "Miren, los que estamos defendiendo la libertad en estos momentos somos nosotros".

Ahora bien, el tema es suficientemente complejo; realmente es muy difícil llegar a tener posiciones comunes o tener una política de Estado sobre este tema. En esencia, en estas más de nueve horas que llevamos sesionando, estamos asistiendo a un debate entre el derecho de la mujer y la equidad de género frente al derecho a la vida. Este es el debate. Entonces, desde este punto de vista creo que estamos en un proceso democrático. La democracia es buena; es sano que existan estas diferencias, pero no tenemos más remedio que resolverlo por la vía de la democracia. Y la democracia significa el Gobierno de las mayorías, y las mayorías en este momento, por la vía electoral, del sufragio universal, las tiene el Frente Amplio, y el Frente Amplio, en estos momentos, con esta mayoría absoluta, está tratando de llevar adelante este proyecto de ley.

Quiero que quede claro -lo digo por algunas expresiones del Senador preopinante- que el Frente Amplio nunca resolvió declarar a este tema como un asunto político. Simplemente, el señor Senador Baráibar consideró que para él era muy importante realizar la fundamentación negativa pero también lo era mantener lo que él consideró unidad de acción; es por eso que pidió licencia, para que entrara su suplente y lo votara. Pero insisto en que es una decisión individual y personal del señor Senador Baráibar; no hay una acción ni decisión del Frente Amplio en el sentido de resolver de esta manera este tema.

Existe algo concreto en lo que partimos de la base que todos estamos de acuerdo: la ley vigente del año 1938 tiene críticas muy duras. Antes de ingresar en este tema quiero dejar una constancia. Tenemos un debate no menor, relevante, pero me siento extremadamente orgulloso de pertenecer a una fuerza política integrada por las Senadoras Xavier y Moreira y el Senador Gallo Imperiale, que hicieron tres exposiciones de primerísimo nivel para defender nuestro punto de vista. Hay una ley vigente que en la exposición de motivos se dice que es ineficaz, injusta y discriminatoria. Cuando se habla de injusta se dice: "Es injusta porque no considera a las mujeres en el ejercicio pleno del derecho a la salud y a decidir autónomamente; entendiendo por salud, no la ausencia de enfermedad, sino el estado de bienestar biopsicosocial. La protección del derecho a la salud exige la promoción de la igualdad de género que reconozca la atención especial que requieren las situaciones que afectan exclusivamente a la mujer como es el caso de la interrupción voluntaria del embarazo (IVE)". Cuando se dice que es ineficaz es por la simple razón de que es una ley que no se ha aplicado, pero además de eso tiene algunos temas no menores, como hizo referencia la señora Senadora Moreira. La ley permitía la interrupción del embarazo sobre la base de determinados atenuantes como la violación o la angustia económica, que tampoco se han efectivizado, cumplido ni aplicado. Y es tremendamente discriminatoria porque simplemente -en esto hay acuerdo de todo el Senado- hay discriminación entre la mujer que tiene recursos para poder resolver su problema de embarazo y la que no los tiene. Por eso, estamos haciendo una ley para igualar, para dar las mismas posibilidades a la mujer que tiene recursos y a la que no los tiene. Entonces, desde ese punto de vista, hemos avanzado en muchos planos; para nosotros la equidad y la igualdad, entre otras cosas, significan eliminar la pobreza, la emergencia social, y tenemos acciones en ese sentido.

En el año 2004, cuando tomamos el Gobierno, había un 33% de pobreza, y en este momento parecería que estamos en alrededor de 14%; prácticamente son 20 puntos de descenso. ¡Ojalá que esta rebaja de la pobreza también pueda significar avances en materia

de equidad; que esas mujeres que salen de la pobreza también puedan mejorar su nivel educativo y cultural y tener las mismas condiciones y oportunidades que esta ley les quiere dar para que puedan resolver sobre su cuerpo, sobre el momento en que decidan o no tener hijos!

Desde este punto de vista, en la exposición de motivos se expresa: "Las mujeres deben ejercer sus derechos, deben tener libertad; libertad que se obtiene con información y educación, para decidir cuándo, cómo, con qué frecuencia y con qué intervalo tener sus hijos".

El punto es que la ley de 1938 es una pésima ley; es ineficaz, discriminatoria, injusta. ¿Con qué la cambiamos? ¿Dónde está el otro proyecto de ley diferente al que presenta el Frente Amplio en estos momentos? Nosotros tenemos una idea concreta sobre el asunto y, desde ese punto de vista, estamos tratando de avanzar todo lo que sea posible en este proyecto de ley.

Luego de las tres brillantes exposiciones que tuvimos por parte de los frentistas correspondientes, no me voy a referir al cumplimiento de un derecho, a las características y responsabilidades de los servicios que deben prestarse para ejercer este derecho, a la accesibilidad, a la oportunidad del servicio, al trato digno, a la información adecuada ni a utilizar la mejor evidencia científica disponible. Todo esto ya fue expresado y lo comparto total y plenamente.

En esencia, hay quienes dicen que no acompañan este proyecto de ley porque afecta el derecho a la vida, y estamos los otros, quienes compartimos lo dicho por la señora Senadora Moreira en su exposición. Ella plantea que la primera libertad es la del cuerpo -siglo XVII- contra la esclavitud; adoptemos para las mujeres esa libertad del cuerpo. Dice que el embrión es una persona que no tiene derecho, que no es ciudadano.

Considero que estos son argumentos muy fuertes; sin embargo, para otros no lo son, y yo los respeto. Respeto a los que piensan de otra manera, porque la democracia tiene como principio básico el respeto y la tolerancia. ¿A quién? Al otro, al que tiene otros valores, otras religiones, otras culturas, otras ideologías.

Y aquí, en este Senado en el día de hoy, se expresan puntos de vista disímiles, distintos, y es lógico que así ocurra.

(Ocupa la Presidencia el señor Senador Amorín.)

-Por ello, señor Presidente, quiero plantear una segunda convicción, que para mí es muy importante. Cuando se trató en el Senado la ley referida a la salud sexual y reproductiva -año 2007 o 2008- planteé, clara y nítidamente, una solicitud al Presidente de la República, doctor Tabaré Vázquez. Esa solicitud era: este es un tema que, sin lugar a dudas, requiere que los representantes del pueblo -quienes representan la soberanía popular- tomen decisiones. Se trata de un tema transversal en el que juegan elementos filosóficos, culturales, ideológicos, religiosos y, por lo tanto, de alguna manera, cada uno está votando -por lo menos en el Frente Amplio y, según lo expresan, también en el Partido Nacional- de acuerdo con sus convicciones. Entonces, le pedí al doctor Vázquez que no vetara el proyecto de ley, que dejara que fuera la sociedad, mediante la democracia directa, la que resolviera el tema.

Honestamente, perdí. Mi llamado no fue tenido en cuenta; el doctor Vázquez tomó una decisión distinta y no pudimos tener un referéndum.

Debo decir que si hice eso hace tres o cuatro años con convicción, hoy mantengo plenamente esa convicción.

Por suerte, tenemos una Constitución de la República que permite que sea la sociedad la que decida sobre una ley aprobada por el Parlamento. Y es por eso que acompaño la posibilidad de realizar un referéndum. Sé que tengo compañeros que no comparten mi posición, pero es mi convicción. Y como trabajo permanentemente con mis convicciones, quiero expresarla claramente.

¡Ojalá que una vez aprobado un proyecto de ley de esta naturaleza se consigan las firmas para que haya un referéndum y para que sea la sociedad uruguaya en su conjunto la que decida! Porque, además, esto es al estilo de la sociedad uruguaya; no es un referéndum hecho en otro país, donde están menos acostumbrados a estas cosas. Reitero, es un referéndum al estilo de la sociedad uruguaya, que está informada, que reflexiona, que piensa. Y, entonces, para resolver estas diferencias notables que aparecen en Sala, el conjunto de la sociedad debe ser quien defina, clara, nítida y definitivamente, si la mujer tiene derecho a interrumpir voluntariamente el embarazo.

Muchas gracias.

SEÑOR SOLARI.- ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

SEÑOR COURIEL.- He terminado, señor Senador.

SEÑOR SARAVIA.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE (José Amorín).- Para referirse al tema, tiene la palabra el señor Senador Saravia.

SEÑOR SARAVIA.- Gracias, señor Presidente.

SEÑOR SOLARI.- ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

SEÑOR SARAVIA.- Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE (José Amorín).- Puede interrumpir el señor Senador Solari.

SEÑOR SOLARI.- Muchas gracias, señor Senador; muy gentil de su parte.

El señor Senador preopinante hizo referencia a que esta era la propuesta de su partido político y retóricamente se preguntó dónde estaban las alternativas. Probablemente no haya escuchado atentamente, pero yo propuse al resto de la Comisión de Salud Pública embarcarnos en una búsqueda de alternativas donde se identificara un caleidoscopio de situaciones y un caleidoscopio de respuestas a esas situaciones. Sin embargo, eso fue descartado sin consideración.

Por eso, señor Presidente, creo que es bueno que el Plenario y la prensa sepan que hubo un intento genuino por parte de nuestro partido -que seguramente iba a ser acompañado por el Partido Nacional- de buscar una solución alternativa que lograra un consenso sobre un tema complejo a un nivel mucho más elevado, y eso lo dije en mi presentación de hoy de mañana. En ese sentido, me preocupa no haber sido claro en la expresión.

Con respecto a la propuesta de referéndum planteada por el señor Senador preopinante al doctor Tabaré Vázquez -y voy a tratar de decir esto de la mejor manera posible-, este Poder Legislativo desconoció el resultado de dos referéndos. Entonces, ¿con qué cara vamos a ir los representantes a pedir a la gente que vote, si no podemos asegurarle que lo que vote va a ser respetado?

Muchas gracias, señor Presidente. Gracias, señor Senador.

SEÑOR PRESIDENTE (José Amorín).- Puede continuar el señor Senador Saravia.

SEÑOR SARAVIA.- Gracias nuevamente, señor Presidente.

En primer lugar, quiero manifestar algunas ideas antes de plantear mi posición con respecto a este tema, que ya es muy vieja, puesto que data de más de una década. Incluso antes de ser Legislador, milité por este asunto.

Estuvimos conversando con los compañeros del Partido Nacional y es claro que la postura mayoritaria de la Bancada no es la mía. La nuestra es una postura que llevamos adelante desde hace muchos años.

Creo que la permanencia de los partidos políticos en el tiempo tiene que ver, principalmente, con su ideología y con sus tradiciones.

La postura de la Bancada del partido Nacional -que respetamos, así como ellos respetan la nuestra- fue muy bien expresada por el Presidente del Directorio y es muy clara con relación a lo que han sido las tradiciones y la ideología del Partido Nacional a través del tiempo: de libertad de expresión cuando se trata de temas fundamentales de conciencia. Y el partido de la libertad total siempre tiene que tener esa posición. Eso es lo que lo enaltece y que le da valor en la proyección del tiempo. Es por eso que mencioné que los partidos permanecen en el tiempo por su ideología y por sus tradiciones.

Con referencia al tema en cuestión, su discusión es compleja porque se mezclan temas filosóficos, culturales y religiosos que, a veces, pesan muchísimo en las decisiones de cada uno. En mi caso particular, que soy creyente, por supuesto que pesa mucho la decisión que tomo, pues ella está basada en la realidad que durante mucho tiempo he vivido y que se ha trasmitido de generación en generación. Recuérdese, por ejemplo, el tiempo anterior a la sanción de la Ley de 1938, en el que se realizaba, prácticamente, un aborto cada año y medio para controlar la natalidad en aquellas familias que tenían seis o siete hijos. Esto nos fue contado por tías abuelas e, incluso, por abuelas. En realidad, la Ley de 1938 no habla de la vida, sino que regula restrictivamente cómo se realiza el aborto y en qué condiciones se practica. Esa es la realidad de esta norma.

Después de setenta años, los tiempos han cambiado, y en el mundo y el Uruguay de hoy están transitando realidades que quizás en otra época no se vivían y hoy se están viviendo, parámetros relacionados con ellas que se mezclan con todos los temas que hoy se discutieron aquí y que son complejos y contradictorios.

Personalmente no estoy a favor del aborto, sino en contra de él. Estoy a favor de despenalizar a las treinta mil o cuarenta mil mujeres que hoy están limitadas en lo que a hacerse un aborto se refiere porque, en realidad, la Ley de 1938 no penaliza sino que limita a las mujeres en su libertad de practicárselo en determinadas condiciones. Esa es la realidad.

Por lo tanto, todos estamos de acuerdo con que la Ley de Defensa del Derecho a la Salud Sexual y

Reproductiva, aprobada en el Período anterior, es una buena ley que ha permitido avanzar mucho y constituye una herramienta que tiene que ver con la previsión, la ayuda y todos los problemas psicosociales que existen en la sociedad en los distintos niveles en los que suceden determinados casos.

Si claramente reconocemos y decimos que estamos a favor de la despenalización para las treinta mil o cuarenta mil mujeres, no podemos ser restrictivos en este sentido porque la ley vigente lo es; por decirlo de alguna manera, este es un pensamiento perimido. Para ser igualitarios, tendríamos que analizar la actualidad y obligar al hombre a hacerse la vasectomía para que no ande desparramando semen por ahí y "jodiendo" a determinadas mujeres, de cuyos hijos después no se hace cargo. Creo que la discusión no pasa por ahí; lo que sucede es que este es un tema que genera una contradicción en la sociedad. No sé si hay sesenta por ciento a favor y cuarenta por ciento en contra o al revés; en realidad, no lo concibo de esa manera. Tampoco creo que muchos de nuestros votos hoy en el Senado, partidarios o de conciencia, reflejen los que cada uno pueda tener en el futuro. La sociedad piensa libremente y, por lo tanto, decidirá por otros temas que la afectarán más directamente. No obstante ello, este tema ha estado en la realidad de nuestra sociedad durante mucho tiempo. Como decía, hay alrededor de treinta mil o cuarenta mil mujeres que se practican abortos. Seguramente, muchos de los señores Senadores aquí presentes son de la frontera y saben bien de las largas colas de muchachas pudientes que van desde el Uruguay a realizarse abortos del otro lado, en cualquiera de las fronteras. Las hemos visto. Algunas cifras que se manejan indican que cerca del 70% de quienes se practican un aborto en el Uruguay son mujeres de clase media alta y media, pero no de clase baja. En esa realidad que vemos, ellas quizás lleguen a realizarse un aborto por presiones familiares o porque quedaron embarazadas en condiciones no deseadas, pues si llegó a la decisión de practicarse un aborto es porque se produjo un embarazo no deseado. Este es el primer elemento que hay que tener en cuenta.

(Ocupa la Presidencia el señor Danilo Astori.)

-Entonces, somos partidarios de brindarles todas las posibilidades que estén al alcance de la mano, sin miedo de la penalización, a todas esas jóvenes que, incluso, tienen recursos para llegar a médicos, sociólogos y psicólogos a fin de que no estén en el ocultismo en cuanto a alcanzar la libertad absoluta en el momento preciso de tomar la decisión entre practicarse el aborto o seguir adelante con su embarazo. Creo que este es el elemento fundamental.

El señor Senador preopinante hizo referencia a dos temas que fueron puestos encima de la mesa: la libertad de la mujer de tomar decisiones y el tema de la vida. Creo que el asunto pasa por los dos lados: tiene que ver con la vida que se preserva, tanto la de la mujer como la que ella lleva en su vientre. Considero que es bueno que exista la libertad en ese sentido, que se pueda atender libremente a las madres y asistirlas, tanto desde el punto de vista psicológico como familiar, sin que alguno, por estar vinculado a la práctica de un aborto, tenga miedo de ser procesado. No debemos olvidar que muchas mujeres quedaron embarazadas, tuvieron hijos y fueron madres solteras. En la última década, el 60% de las parejas en el Uruguay no se han casado, sino que están en unión concubinaria. Muchas de esas parejas no duran más de cinco años; algunas tienen hijos y terminan trabajando en dos o tres lugares para poder mantenerlos. Por eso hablé de la vasectomía. Muchas veces, luego de una relación de pareja, que pudo ser pasajera o no, las mujeres que han quedado embarazadas han debido encargarse de todo porque los padres se han desentendido. Todos sabemos -mucho más los médicos aquí presentes- que los elementos anticonceptivos no son cien por ciento seguros. ¡Cuántas mujeres quedaron embarazadas con el DIU! ¡Cuántas mujeres han quedado embarazadas tomando las pastillas anticonceptivas, porque las tomaban mal o tenían fiebre un día o se agarraban una gripe! ¡La cosa es que marchan! Lo mismo ocurre con los preservativos.

Consideramos que es bueno tener en cuenta todos estos elementos que están encima de la mesa cuando uno plantea los temas desde uno u otro ángulo. En realidad, deberíamos discutir -y lo digo con mucho respeto por todas las posiciones que se han expuesto aquí- cómo y en qué condiciones podrían abortar las mujeres y cómo deberían tomar previsiones para no llegar a eso, dándoles todas las atenciones necesarias a los efectos de que no se realicen un aborto. Creo que todos estamos de acuerdo en que no queremos el aborto y estamos tratando de abrir el espectro de la discusión para que el vínculo entre la mujer y su decisión sea directo.

Más allá de las creencias que uno tiene, en este tema soy muy pragmático. En el Uruguay todos vivimos una realidad: en los asentamientos irregulares hay 16.000 mujeres que tienen hijos y el 40% ya tienen dos; pertenecen a una generación perdida. Ahí han penetrado la violencia y la pasta base; más del 80% de esas mujeres tienen un familiar preso en el Compen -ex Comcar-, no tienen asistencia sanitaria cercana, sufren violencia de todo tipo y más del 50% prácticamente no sabe quién es el padre de su hijo, porque en las últimas semanas, hasta que quedaron embarazadas, estuvieron con dos o tres hombres. Esta es una realidad del Uruguay y necesita asistencia. Esas mujeres que no tienen un alto nivel educativo, para las que muchas veces te-

ner hijos es un negocio -porque sobreviven cobrando las asignaciones familiares-, deberían tener una asistencia directa que les permitiera recuperarse. Quizás decidan dar en adopción a sus hijos -como se estaba planteando-, tal vez no, o probablemente elijan abortar, pero me pregunto por qué esas mujeres no tienen la posibilidad de elegir tener o no a su hijo y acceder libremente a un aborto, o no, cuando las otras, las que son pudientes acceden y lo practican. Vamos a no "comernos la pastilla", por decirlo de alguna manera; todos sabemos que últimamente ha aparecido el Misoprostol, una píldora que se vende hasta por Internet. Alcanza con preguntarles a los ginecólogos que trabajan en las mutualistas -me he tomado el tiempo para hacerlo- y en los hospitales, así como a los que realizan sus tareas allí, para saber por cuánto se han multiplicado los legrados. Estas prácticas se han multiplicado por mil. Las clínicas de aborto clandestino se van a fundir porque, como todos sabemos, en la puerta del Hospital Pereira Rossell se vende el Misoprostol a $2.000 y a $7.500. Eso es fácil de comprobar: basta con recorrer el lugar y preguntarle a alguna muchacha que haya entrado y a la que le hayan dicho que fuera a buscar esa pastilla. Si las personas van a utilizar determinadas pastillas, ¿no es mejor que reciban asistencia, que tengan la seguridad de que no van a ser procesadas y, además, se les puede realizar una ecografía o un análisis? Incluso, se les puede indicar que no deben hacerse un aborto, que pueden tener el hijo y darlo en adopción. Además, se corre otro riesgo: esas pastillas están contraindicadas para las personas con determinado tipo de sangre, a las que puede provocarles una hemorragia que terminaría matándolas. En otros casos, las mujeres hacen uso de la pastilla, no reciben asistencia y no se hacen un legrado, pero quizás mañana, cuando deseen tener un hijo, no puedan hacerlo porque terminaron con una infección provocada por el empleo de la pastilla durante el aborto. Muchas mujeres que se hicieron abortos, después han sido grandes madres. Es mentira que las mujeres que se practican abortos tienen problemas psicológicos o psiquiátricos; eso no está probado científicamente.

Se ha hablado, por otro lado, del Pacto de San José de Costa Rica, pero quisiera decir lo siguiente. En realidad, la experiencia internacional demuestra que la prohibición legal del aborto -el aborto clandestino- no ha dado solución al problema. Si bien en algunos países la liberalización del aborto ha provocado un aumento de esta práctica -como en Estados Unidos- y en otros, una reducción, la prohibición no ha resuelto el problema; por el contrario, en general ha provocado problemas en el sistema biológico de la mujer. En la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de las Naciones Unidas, celebrada en El Cairo en 1994, se convocó a todos los gobiernos y se decía que "debe considerarse la revisión de leyes de penalización contra las mujeres que han practicado abortos ilegales".

Los países en los que se despenalizó el aborto han tenido mejoras importantes. Más allá de que en algunos casos aumentó el número de abortos, la mejora en la salud de las mujeres y en la sociedad es notoria. Su despenalización ha permitido evitar que mueran mujeres por enfermedad o a consecuencia de los abortos -los aquí presentes conocen la pastilla que está circulando en forma masiva por todos lados-, pues pueden recibir asistencia médica para no terminar en un aborto mal practicado y para que, cuando decidan tener un hijo, puedan hacerlo. Es más: en muchos casos ha disminuido el número de abortos atendidos que acompaña el programa de eficacia práctica de salud. En realidad, no se trata de "aborto sí" o "aborto no" o de la ley del aborto; aquí estamos hablando de los dos proyectos de salud reproductiva y sexual que acompañamos con nuestra firma en el período pasado y que votamos. Además, antes de ser Senadores, militamos por este tema.

En materia de salud reproductiva, anticonceptiva y educación sexual, hay muchos métodos y sistemas que pueden dar resultados. Comparto que uno de los temas faltantes es la enseñanza de la educación sexual desde la escuela. Creo que ese es un elemento a tener en cuenta que le haría mucho bien a la prevención de determinados temas, como en este caso, en el que se está planteando contar con todos los planes en forma coordinada e interinstitucional. Creo que el plan, el programa o la ley que se aprobó en el período pasado permite que el Ministerio de Salud Pública, ASSE, la Sociedad Ginecotocológica del Uruguay, el Sindicato Médico del Uruguay y la Facultad de Medicina, mediante acciones institucionales combinadas, colaboren en la prevención del aborto o, llegada la situación, en una práctica aséptica de él, protegiendo a la mujer.

Como dato ilustrativo decimos que la Federación Internacional de Ginecología y Obstetricia -FIGO-, que está compuesta por más de cien sociedades nacionales e internacionales y es la única organización internacional que agrupa a los obstetras y a los ginecólogos a nivel mundial, durante la Asamblea General de setiembre del año 2000 realizada en Washington D.C., tomó una clara postura a favor de la interrupción del embarazo, citando por ejemplo que la mujer tiene derecho a acceder al aborto médico inducido o quirúrgico, y los servicios ciudadanos de salud tienen la obligación de proveerlos de la manera más segura posible. La Figo trabaja con el apoyo de un Consejo Consultivo experto de la Organización Mundial de la Salud, del Fondo de Población de las Naciones Unidas, del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

-Unicef-, de la Federación Internacional de Paternidad Planificada y del Banco Mundial.

Creo que es bueno hacer estos comentarios, porque aquí hay opiniones de ginecólogos y obstetras de primer nivel en el mundo -representados en la FIGO-, que deben ser tenidas en cuenta en la discusión democrática que se ha dado con respeto y altura en este ámbito. Aquí se manejan distintas posturas que hacen al pensamiento de cada uno y creo que es muy importante respetarlas, pero nosotros vamos a apoyar -lo hacemos desde antes de ser Legisladores- la despenalización de miles de mujeres que están penalizadas por hacerse un aborto. Muchas veces no hay responsabilidad paterna del hombre; este no se hace cargo de la situación. Por lo tanto, parece que se trata de un mundo de miles de mujeres, muchas de ellas madres solteras, que se han hecho un aborto en malas condiciones y por esa razón no pueden tener un hijo cuando así lo deciden. Es por estas mujeres que nosotros acompañamos este proyecto de ley; creo que la libertad es fundamental en la decisión de cada ser humano. Justamente, cuando una persona opta por la libertad está respetando ese elemento fundamental que es la vida.

Por consiguiente, vamos a acompañar con mucho gusto este proyecto de ley del cual somos firmantes.

SEÑOR BORDABERRY.- ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

SEÑOR SARAVIA.- Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede interrumpir el señor Senador.

SEÑOR BORDABERRY.- Señor Presidente: no quise interrumpir antes al señor Senador Saravia para no cortar el hilo de su exposición. Tanto él, como los señores Senadores Couriel y Heber hicieron referencia a la libertad que toman los integrantes de las bancadas de sus partidos en el sentido de que cada uno decide de acuerdo a su leal saber y entender, y que en esto no hay disciplina partidaria o unidad de acción. Quiero aclarar que el Partido Colorado tampoco ha establecido disciplina partidaria o unidad de acción, aunque sí lo ha hecho el sector Vamos Uruguay que yo integro. Creemos que esto no es nuevo, ya que hace unos meses tuvimos aquella recordada sesión en la que se aprobó la derogación de la llamada Ley de Caducidad, y recuerdo que en esa ocasión se retiró un Senador del Frente Amplio, otro renunció a su cargo en el Senado luego de votar a favor por disciplina y otros pidieron licencia para que entraran a votar sus suplentes, también por disciplina partidaria. Creo que esto no es nuevo, y cabe destacar que en aquel momento se estaba votando una ley que había sido, eso sí, ratificada dos veces por el voto de la ciudadanía. Y tengamos presente que no se trata de un asunto como el que ahora estamos discutiendo por el que se trata de defender la vida. Más aún: si leemos la prensa, vemos que cuatro Diputados han anunciado que no van a votar este proyecto de ley, y también se adelantó que a partir de gestiones hay tres Legisladores que van a salir de Sala para acatar la decisión de la Bancada habilitando el voto de sus suplentes. Y más todavía: el próximo punto del Orden del Día es el relativo al impuesto a la concentración de los inmuebles rurales y, como se sabe, el propio señor Presidente de este Cuerpo, al igual que varios señores Senadores, no está de acuerdo con ese impuesto; no obstante, por disciplina lo van a votar.

Entonces, que alguien se sienta agraviado porque en lo que creemos con todo respeto que es la defensa de la vida, un sector diga que va a tener unidad en la acción, no creo que corresponda. Nosotros no tenemos ningún problema; nadie impone unidad de acción y todos discutimos acá, no afuera para luego venir con los asuntos decididos; y eso yo lo acepto. Pero son las reglas de juego que se están imponiendo; por consiguiente adaptémonos a la realidad, porque en definitiva se ganó en la cancha electoral y eso hay que respetarlo.

Creo, además, que en el caso de nuestro partido esto no es nuevo. Si se repasa la historia del Partido Colorado, se verá que Batlle y Ordóñez tuvo una polémica formidable sobre este tema con Viera, y siempre habló del principio de la unidad de acción en relación con la libertad. Quizás de ahí nos viene a los colorados el ser un partido con vocación de gobierno. En lo personal, respeto las decisiones que se han tomado. Se dice que este es un tema de conciencia y no político, pero creo que todo es político y, ¡vaya si lo es cuando es la vida la que está en juego! Nos parece que este es un tema sobre el que quizás puedan existir dudas, y por nuestra parte respetamos a quienes piensan distinto, pero al mismo tiempo entendemos que en la duda debemos tener unidad de acción para defender la vida. En la duda, siempre defendemos la vida.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar una moción llegada a la Mesa en el sentido de prorrogar el tiempo de que dispone el orador.

(Se vota:)

-22 en 22. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

Puede continuar el señor Senador Saravia.

SEÑOR SARAVIA.- Lo que resta de mi exposición va a ser muy breve. En ningún momento dijimos sen-

tirnos agraviados por determinada postura de algún sector o partido. Hablamos con mucho respeto y sí mencionamos que agradecíamos la postura de la mayoría de nuestra Bancada, que es tradicionalmente blanca y nacionalista y se fundamenta en que en temas de conciencia se respeta la diversidad que hay dentro del partido; nada más.

SEÑOR COURIEL.- ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

SEÑOR SARAVIA.- Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede interrumpir el señor Senador Couriel.

SEÑOR COURIEL.- Señor Presidente: yo hice referencia al tema de asunto político y de unidad de acción, porque el señor Senador Heber expresó que en su partido no habían tomado esa posición. En lo personal, creo que en la democracia los partidos políticos tienen que ser fuertes, porque si no lo son se afecta la democracia, por la función, por las características, por la naturaleza y por las tareas que les corresponden como parte del Estado y la sociedad. Para que los partidos sean fuertes tiene que haber disciplina partidaria; de modo que yo soy partidario de la unidad de acción y de la disciplina partidaria, y en esto soy muy claro. Ahora bien -esta es una opinión personal y respeto la de los demás-, si con respecto a un tema de esta naturaleza me preguntan si sería bueno tener unidad de acción, debo decir que no sería partidario de eso por las características del asunto que se está tratando.

Por otra parte, también quería decir que he planteado la posibilidad de que sea la sociedad, por la vía de la democracia directa, la que termine resolviendo definitivamente este tema. Si hay referéndum y se toma una decisión determinada, la Constitución de la República obliga a respetar lo que diga el referéndum. En esto no hay tu tía, no hay respeto ni no respeto; simplemente la decisión del referéndum es la que surge por la vía constitucional y no hay ninguna posibilidad de no respetar lo que en un referéndum se decida sobre una ley determinada.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede continuar el señor Senador Saravia.

SEÑOR GALLINAL.- ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

SEÑOR SARAVIA.- Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede interrumpir el señor Senador.

SEÑOR GALLINAL.- Creo que el señor Senador Luis Alberto Heber no necesita que alguien diga por él lo que ya ha dicho con mucha claridad. En consecuencia, voy a expresar por mí lo que quiero señalar. Se da la circunstancia de que los Senadores que hemos sido electos por el Partido Nacional en la última elección no vamos a votar este proyecto de ley. Pero no dejo de ver eso simplemente como una circunstancia, porque podría haber sido diferente la situación. En la Legislatura anterior, por ejemplo -ya que el señor Senador Bordaberry habla de unidad de acción- el voto que faltaba para que se aprobara el proyecto en el Senado lo dio el señor Senador Sanguinetti, que era en aquel momento el Secretario General del Partido Colorado; y nadie se sintió agraviado por el hecho de que el señor Senador Sanguinetti votara en la forma en que lo hizo. El doctor Sanguinetti estaba en su legítimo derecho para actuar de esa manera y eso, seguramente, respondía a una convicción personal que él tenía en aquellas circunstancias. Hoy está en esa circunstancia el señor Senador Saravia, que ha pasado a integrar la Bancada de Senadores del Partido Nacional -incluso, le hemos dado la bienvenida y nos alegramos mucho de su incorporación-, pero respetamos su libertad de acción y libre albedrío para tomar las decisiones que entienda convenientes. De todas maneras, el señor Senador Saravia es consciente de que hay una continuidad en razón del resultado electoral que nos trajo a estas bancas y, en ese sentido, es como hemos votado.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede continuar el señor Senador Saravia.

SEÑOR SARAVIA.- Señor Presidente: por lo que hemos expresado, vamos a acompañar este proyecto de ley. Además, compartimos las palabras que expresó el señor Senador Gallinal y por eso mencioné el agradecimiento a la Bancada por respetar nuestra libertad de conciencia.

Muchas gracias.

SEÑOR LACALLE HERRERA.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR LACALLE HERRERA.- Señor Presidente: en esta oportunidad estamos emitiendo un voto en función de nuestra conciencia. Quiero hacer referencia -sabiendo que no está en Sala en este momento- a un trabajo de la señora Senadora Moreira y que fue publicado por la Universidad de la República. Allí la señora Senadora emite un juicio sobre el que quiero basar mi razonamiento. El título del trabajo

de la distinguida colega es el siguiente: "Los parlamentarios entre la ética de la convicción privada y la ética de la responsabilidad pública", y allí se expresa: "Al momento de tomar decisiones colectivas, un parlamentario debería entonces basarse en el estado de la conciencia pública sobre un tema y nunca en función de su conciencia privada". Quiero decir que discrepo total y absolutamente con esta manera de razonar que lleva, si derivamos lógicamente, a la meta del pensamiento único y de la visión totalitaria de lo que son las fuerzas políticas.

Por tanto, voy a actuar en función de mi conciencia que, por definición, es personal e intransferible, toda vez que conciencia pública es un concepto utilizado con cierta laxitud para mencionar los consensos que puedan tener ciertas colectividades. Pero la conciencia pertenece a la soberanía del individuo y, en consecuencia, es privativa de cada ser humano.

No puedo ingresar en este tema en materia legislativa sin tener un recuerdo para un hombre excepcional, que vivió y actuó en nuestro país, y que ahora seguramente en la otra vida debe estar entre los justos, como fue el doctor Salvador García Pintos, quien libró una larguísima batalla por la vida, como parlamentario de la Unión Cívica. Sin lugar a dudas, desde el punto de vista moral fue un hombre excepcional en el ejercicio de la medicina, como también en el de la función pública, a la que honró.

Inscribo también en esa categoría del valor civil al ex Presidente Tabaré Vázquez.

Quiero señalar que del documento tantas veces citado, merece destacarse el párrafo que voy a leer. Allí se expresa: "La legislación no puede desconocer la realidad de la existencia de vida humana en su etapa de gestación, tal como de manera evidente lo revela la ciencia. La biología ha evolucionado mucho. Descubrimientos revolucionarios, como la fecundación *in vitro*, y el ADN con la secuenciación del genoma humano, dejan en evidencia que desde el momento de la concepción hay allí una vida humana nueva, un nuevo ser".

A partir de ese concepto de vida y en función de la ética judeocristiana a la que pertenezco, fundamento mi voto negativo al proyecto de ley. Lo hago, en primer lugar, desde ideas religiosas y, en segundo término, desde convicciones de derecho natural.

La sacralidad de la vida es una convicción personal. Es más: si sabemos y creemos que desde antes de los tiempos cada uno de los seres humanos que ha vivido en la Tierra estaba previsto en la mente de Dios, y que su existencia como ser portador de valores eternos es una de las bases de la existencia de la naturaleza humana y del ser humano, esa vida sagrada por definición no puede ser de ninguna manera terminada.

Señor Presidente: en función de estas consideraciones, fundamentales para nosotros, es que vamos a votar en contra de este proyecto de ley.

Muchas gracias.

SEÑOR DA ROSA.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR DA ROSA.- Señor Presidente: voy a ser breve, ya que no hay mucho por agregar a esta larga discusión, pero creo que la solución que se había alcanzado en el período constitucional anterior, dentro de ese equilibrio sabio que implica y establece la Constitución de la República entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, en cuanto a que el primero sancione determinadas leyes y el último, concretamente en la persona del Presidente de la República, puede vetar determinadas disposiciones en su totalidad o parte de ellas, era correcta. También está la posibilidad de que el Parlamento, por mayorías especiales, luego pueda levantar el veto establecido por el Presidente de la República.

Como muy bien dijo en el día de hoy el señor Senador Moreira, en una muy clara y contundente exposición, todos los partidos políticos acompañamos disposiciones establecidas en el Capítulo I de la Ley llamada de Salud Sexual y Reproductiva. ¿Por qué? Porque se refería a conductas y temas que era necesario que fueran modernizados y actualizados dentro de nuestra legislación. A su vez, se establecieron normas que tenían que ver con programas de educación sexual, como también sobre la orientación en cuanto al uso de medios anticonceptivos y contra todo tipo de violencia o presión de carácter sexual. En definitiva, estas normas orientaban -tal como lo entendió la unanimidad de este Senado- a generar condiciones tendientes a evitar lo que se consagraba en el Capítulo II de aquel proyecto de ley que era, precisamente, la despenalización del aborto. Ese Capítulo II fue aprobado por mayoría, solamente con los votos del Frente Amplio y del entonces Senador Julio María Sanguinetti, y luego fue objeto de veto por parte del Presidente Tabaré Vázquez.

Se ha dicho que las estadísticas indican que en cuatro años prácticamente no se han registrado muertes por abortos clandestinos; creo que esto está demostrando que el Capítulo I de la Ley Nº 18.426, que sancionamos en aquel momento, ha tenido algunos resultados positivos.

En este tema -que discutimos y debatimos ya en aquella oportunidad-, se mezclan argumentos y razones, unos de carácter jurídico, otros de carácter científico y otros de carácter ético y filosófico. Se trata de una cuestión compleja y, naturalmente, uno asume una postura respetando la posición que otros Legisladores, a conciencia, puedan tomar al respecto. A su vez, tiene ribetes jurídicos porque, como ya se ha mencionado claramente, el artículo 7º de la Constitución de la República -más allá de que pueda ser interpretado de diferentes maneras- establece que los habitantes tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad. Puede interpretarse que cuando se dice "habitantes", se está haciendo referencia a los hombres que forman parte de la comunidad. Alguien dijo aquí que refiere también a las mujeres que forman parte de la comunidad, y tiene razón. Y si partimos del concepto de que existe vida propia en el vientre de la mujer desde la concepción, pues también esos habitantes, esas personas, esas formas de vida pueden estar comprendidas dentro de lo establecido en la disposición. Además, por si queda alguna duda, el artículo 72 dice claramente que la enumeración de todos esos derechos es sin perjuicio de aquellos que son inherentes a la personalidad humana o se derivan de la forma republicana de gobierno.

Por otra parte, es claro también -y ha sido mencionado insistentemente, por lo que no voy a repetirlo- lo que establece el artículo 4 del Pacto de San José de Costa Rica, incorporado a nuestra Legislación a través de la Ley Nº 15.737. Más allá de que no lo quiero utilizar como argumento central -porque si en aquel momento no acompañé esa tesis, ahora por una cuestión de honestidad intelectual no voy a usar esa misma tesis en contra-, quiero recordar que cuando se discutió en Sala el tema de la ley interpretativa que implicaba la anulación de la Ley de Caducidad, muchos Legisladores sostuvieron la existencia de una jurisprudencia y una doctrina cada vez más fuertes en el campo de los Derechos Humanos, lo que hacía que las normas de carácter internacional tuvieran cada vez más preeminencia sobre las normas propias de nuestro Derecho interno. Ciertamente, hay una discusión jurídica sobre estos temas, y este argumento se sostuvo en forma clara y contundente.

En este caso, estamos ante el artículo 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que es también muy claro: el texto establece que toda persona tiene derecho a que se respete su vida, que este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Se hace mucho hincapié en el término "en general"; ya se han dado explicaciones sobre qué se quiso significar cuando se utilizó esa expresión, pero lo claro y contundente es que se dice que la vida existe a partir del momento de la concepción. Esto es absolutamente claro y surge del texto de la Convención.

Asimismo, hay que tener presente la cuestión científica. En este sentido, hace unos instantes el señor Senador Lacalle Herrera leyó la argumentación que el expresidente Tabaré Vázquez envió a este Parlamento fundamentando su veto. Ante todo, debemos recordar que estamos hablando de un hombre de ciencia, no de un abogado, un arquitecto o un productor rural. El doctor Vázquez es un médico y, además, de alto nivel. Y él dice claramente que no se puede negar -pues cada vez hay más argumentos de carácter científico- que la vida existe desde el momento de la concepción.

Naturalmente, en la medida en que se discute esto, y a partir de la posición que se termine asumiendo -sobre temas que, repito, son muy personales y de conciencia-, se llega a determinada conclusión. Si se piensa que no existe ese derecho a la vida desde el momento de la concepción, la conclusión, por lógica y por razonamiento, será una; pero si se considera que la vida sí existe desde el momento de la concepción -y esto, por razones no exclusivamente religiosas o filosóficas, sino científicas que fundamentan esa tesis-, obviamente la conclusión va a ser otra, distinta.

Naturalmente, esto termina generando dudas de carácter ético y filosófico, porque seguramente todos nos preguntamos si la vida existe desde la concepción. Para mí, así es; sin embargo, otros Legisladores no tendrán el mismo concepto. La otra pregunta que surge es si ese embrión, desde que es concebido, forma parte del cuerpo de la mujer, o adquiere una vida propia y está transitando una etapa más de la vida, como lo son el nacimiento, la niñez, la juventud, la adultez o la ancianidad. Dependiendo del análisis que se haga del asunto, se llegará a una conclusión u otra.

En definitiva, está planteado -y en esto coincido con lo que dijo el señor Senador Couriel- una especie de conflicto entre qué es lo que prima más, si un concepto absoluto del derecho a la vida o un concepto más afín a la idea de la libertad de la mujer como ser humano para disponer de su cuerpo. Ese es el tema que está en el fondo de la cuestión y, probablemente, no habrá respuestas que sean uniformes. La prueba está en que este es uno de los asuntos que han generado más polémica en los últimos tiempos. Pocos temas convocan a la gente a llenar las Barras, y este proyecto de ley tiene el mérito de haberlo logrado. A su vez, pocas iniciativas generan tanta polémica en las redes sociales como, de hecho, ha originado esta, pues desde hace varios días hemos venido asistiendo a permanentes debates en torno a esta cuestión, a través de Internet. Evidentemente, estamos ante un tema profundo, serio, polémico y complicado.

Por mi parte, voy a votar en contra de este proyecto de ley -como lo hice en el Período anterior-, pero no porque no respete muchas de las razones de orden pragmático señaladas recién por el señor Senador Saravia que, sin duda, tienen valor, son importantes y a uno lo hacen pensar. Sí tengo claro, señor Presidente, que hay determinados valores o conceptos que son faros orientadores en la vida de la sociedad. Uno de esos faros es el valor de la vida. El valor de la vida tiene una significación especial que se construyó a lo largo de todo un proceso histórico en la evolución de la humanidad. Por ello, tengo miedo de las concepciones relativistas que comienzan a establecer dudas o a crear perforaciones sobre estos conceptos. Muchas veces eso nos lleva a relativizar determinados temas, para luego terminar lamentando las conclusiones y las consecuencias que eso tiene dentro de la sociedad.

Hay conceptos en los que tenemos que ser muy claros. En función de valores y concepciones sobre la sociedad y su evolución, debemos afirmarlos y sostenerlos como horcones fundamentales en la vida de la civilización y de nuestra propia sociedad como organización comunitaria, siempre respetando profundamente las razones de quienes no piensan de la misma manera porque llegan a conclusiones diferentes a las nuestras.

Señor Presidente: en función de estas razones, como también de concepciones muy arraigadas en el tema, nuevamente no voy a acompañar este proyecto de ley. Reitero que, en el Período pasado, entre la sanción de la Ley de Defensa del Derecho a la Salud Sexual y Reproductiva y el veto presidencial, habíamos encontrado una solución equilibrada y acorde con los tiempos que vivimos. Sin embargo, otros señores Senadores no piensan lo mismo, y están en su legítimo derecho. De todos modos, insisto en que no podemos dudar de la existencia de valores esenciales que son verdaderos faros en la vida de la comunidad y en la evolución de la humanidad.

SEÑOR VIERA.- ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

SEÑOR DA ROSA.- Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede interrumpir el señor Senador.

SEÑOR VIERA.- Señor Presidente: luego de tantas horas de debate en que se ha estado insistiendo sobre algunos argumentos, creo que es tiempo de definir, de una vez por todas, el gran dilema.

Estamos contraponiendo derechos: el derecho de las mujeres y el derecho a la vida de un ser único y diferente. Nosotros, que vamos a votar en contra de este proyecto de ley, fundamos nuestra posición en una razón ética: la defensa de la vida. Ahora bien; pedimos a quienes promueven esta iniciativa que definan si creen que a partir de la concepción hay vida y, por tanto, existe un ser individual y distinto; de ser así, ¿cómo se entiende entonces que votemos una ley que despenalice la interrupción de una vida? Esa es la cuestión que deben definir los Senadores que están promoviendo este proyecto de ley.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede proseguir el señor Senador Da Rosa.

SEÑOR DA ROSA.- Señor Presidente: coincido con el señor Senador Viera en cuanto a que ese es uno de los temas centrales. Sin embargo, como sucede con toda cuestión que posee ribetes filosóficos profundos, seguramente no será muy fácil alcanzar una conclusión única. Por mi parte, tengo una posición clara y, por eso -reitero-, no voy a acompañar el proyecto de ley.

SEÑOR AGAZZI.- ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

SEÑOR DA ROSA.- Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede interrumpir el señor Senador.

SEÑOR AGAZZI.- Señor Presidente: se ha hablado mucho de los aspectos científicos que tienen que ver con el nacimiento de un nuevo ser, y quiero referirme a este punto.

Quizás la Biología haya sido una de las ciencias que más avanzó en el siglo pasado. Cuando comenzó el siglo XX, no teníamos las Leyes de Mendel, que establecieron las primeras reglas de la herencia. Antes se creía que los seres humanos estábamos contenidos en las células de nuestros mayores, en unas estructuras llamadas homúnculos, que ya estaban predeterminadas. En realidad, esto fue un avance con relación al pensamiento anterior, pues se creía que todo el mundo ya estaba predeterminado. En fin, lo cierto es que se empezó a entender que el mundo se iba construyendo. Se establecieron las leyes y la ciencia de la herencia, el cromosoma como unidad básica de la transmisión y las leyes de segregación y recombinación de los cromosomas. Asimismo, se pudo entrar dentro de la estructura cromosómica, llegando al gen y al interior del mismo. Y también en el siglo XX se planteó un asunto nuevo: que la vida era continua. La fusión de los gametos origina un huevo que es una construcción nueva, pero allí no empieza la vida porque los espermatozoides y los óvulos están vivos:

respiran, se nutren y se mueven. Un ser vivo origina una generación de cuerpos vivos, que en realidad son homocigotos. El ser adulto es heterocigoto, tiene el doble del compuesto genómico porque están el espermatozoide y el óvulo. La vida se multiplica y se construye. Es cierto que con la fusión de los gametos comienza lo que será un ser nuevo.

Quería hablar de todo esto porque muchas veces se utilizan argumentos científicos para fundamentar posiciones de orden moral o de derechos, y me parece que la ciencia ha avanzado mucho como para poder separar y discernir claramente lo que es una discusión sobre derechos y cómo armonizarlos, con relación a lo que son las leyes de la ciencia o de la vida. Aun teniendo un conocimiento actualizado sobre biología, se pueden tener distintas posiciones éticas o filosóficas. A mi juicio, fundamentar la posición que uno tiene en materia de armonización de derechos aduciendo que esto empezó con el genoma, el ADN o la ciencia, ciertamente no es de buen gusto. Esas discusiones se realizan en planos diferentes.

Quería hacer esta aclaración porque no es bueno echarle la culpa a la ciencia sobre disciplinas que construimos los seres humanos.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede proseguir el señor Senador Da Rosa.

SEÑOR DA ROSA.- Naturalmente, muy lejos estoy de ser científico, como para poder discutir en profundidad estos temas. Sin embargo, en la medida en que uno ahonda y lee a este respecto, advierte que cada vez existen más descubrimientos científicos que demuestran que en el embrión hay, tempranamente, expresiones de vida que aparecen como autónomas e indican una vida propia. A tal punto es así, que alguien ha dicho que un embrión en esa situación es casi como un astronauta en una cápsula espacial; este no puede salir fuera de la cápsula porque muere, pero aun así no deja de ser diferente a ella.

Así pues, no solo existen razones jurídicas, éticas o filosóficas sobre el tema, sino también muchos elementos de carácter científico que reivindican, cada vez más, la existencia de signos de vida propia en ese embrión; por tanto, estos también deben ser tenidos en cuenta.

Muchas gracias, señor Presidente.

SEÑOR LORIER.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR LORIER.- Señor Presidente: en primer lugar, queremos señalar que compartimos plenamente las intervenciones de nuestras compañeras y compañeros de Bancada, las señoras Senadoras Xavier y Moreira y los señores Senadores Couriel y Gallo Imperiale, así como las palabras pronunciadas por el señor Senador Saravia. No obstante, queremos subrayar que al abordar la temática tratamos de ubicarnos sobre todo en la situación de aquellas mujeres que han resuelto abortar y que lo van a hacer de cualquier manera. Muchas de ellas son chiquilinas que fueron violentadas en el propio núcleo familiar por sus padres biológicos, por sus padrastros, sus hermanos mayores o sus abuelos. En el mundo de los embarazos no deseados esos casos conforman la mayoría y gran parte de esas mujeres son, además, pobres o indigentes, por lo que están condenadas a abortar en la clandestinidad o a la muerte. Entre los años 2001 y 2005, el 27% de las muertes se produjeron a causa de abortos clandestinos. El que aborten inermes, sin que el sistema asistencial las acompañe, hizo que Uruguay tuviera una de las tasas de muerte por aborto más altas del mundo. Los datos indican que en el Pereyra Rossell una de cada dos mujeres se moría por abortos inseguros; esta es una cifra fuerte, que golpea cualquier mentalidad y sensibilidad. En cambio, si a esa mujer se la ayuda y acompaña, como comenzó a ocurrir a partir de la aplicación de la Ley Nº 18.426, aprobada en 2008, la situación disminuye en forma considerable. Así, el grupo denominado Iniciativas Sanitarias -integrado por médicos y colaboradores- desarrolló un abordaje del embarazo no deseado que es único a nivel mundial y tiene como eje central la confidencialidad. Esta iniciativa es producto de la primera parte de la Ley sobre Defensa del Derecho a la Salud Sexual y Reproductiva que fue reglamentada por el Poder Ejecutivo. A la mujer que llega con un embarazo no deseado se la aconseja en términos profesionales y humanos, asesorándola sobre los métodos de menor riesgo y acompañándola en el proceso, sin hacer el aborto porque eso, hasta ahora, está prohibido por la ley. No se revelan los datos a ninguna autoridad, sea policial o eclesiástica, porque eso forma parte de la confidencialidad. Ahora bien, no olvidemos que esta iniciativa tuvo durísimas críticas en el sentido de que promovía el aborto e, incluso, era una apología del delito. Pero lo real es que esta política sanitaria, que se extiende cada vez más en el país, permitió que hubiera menos abortos porque las mujeres se controlan en forma precoz. El señor Senador Gallo Imperiale dio cifras contundentes respecto de los avances que hubo en ese sentido. No se producen muertes maternas ni complicaciones y luego las mujeres utilizan métodos anticonceptivos que las previenen de un nuevo aborto. Fue dura la lucha para llevar a cabo esta iniciativa y no fue fácil aprobar la primera parte de la Ley de Defensa del Derecho a la Salud Sexual y Reproductiva. Las críticas fueron muy fuertes, las presiones muy duras y se hizo un gran esfuerzo para

seguir adelante y terminar con el porcentaje del 27% que señalamos al comienzo.

Todo ello nos indica que estamos en el buen camino y que estamos considerando una ley que defiende la vida y complementa la norma que mencioné anteriormente. De esta forma, vamos a llenar un vacío para brindar a las mujeres las mayores garantías, sin penalizarlas ni criminalizarlas sino salvaguardando su derecho a la vida y a decidir.

Por lo expuesto, apoyamos este proyecto de ley.

SEÑOR GALLO IMPERIALE.- ¿Me permite una interrupción?

SEÑOR LORIER.- Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede interrumpir el señor Senador.

SEÑOR GALLO IMPERIALE.- Al término de lo que venía manifestando el señor Senador preopinante se había planteado el tema de la vida y los derechos. Personalmente, considero que el concepto de defensa de la vida es uno de los fundamentos más importantes que se ha manejado en el día de hoy con respecto al tratamiento de este tema y está bien que se traiga a colación cuando se considera un tema como el de la interrupción del embarazo.

Este aspecto puede ser tratado desde el punto de vista de la ética individual como lo hizo el señor Senador Lacalle. Su ética individual por su formación cristiana hace que él defienda el derecho a la vida del nonato, que predomina sobre el derecho de la madre y por eso apoya la solución legal que está en vigencia y no la despenalización.

Puede haber otra ética individual que haga que se considere fundamentalmente el derecho desde la madre, en contraposición del derecho del nonato. Quienes comparten esa predominancia del derecho materno consideran que hay que liberalizar totalmente la práctica del aborto.

Pero esto no es tan lineal porque acá no se trata del derecho del nonato, por un lado, y del derecho de la madre, por el otro. Acá tenemos un complejo materno-fetal que coexiste durante nueve meses y tanto la madre como su concepción tienen derechos. En ese sentido, fue que al principio de mi alocución señalé que no habría que manejar este tema con las éticas individuales de cada uno sino que es necesario aplicar una ética social para que haya un equilibrio. ¿Cuál es la ética social? El problema que tiene el complejo materno-fetal. No es la madre o el nonato por sí solo lo que debemos considerar sino ese complejo materno-fetal. Personalmente considero -y con esto respondo al señor Senador Viera- que hay vida desde la concepción hasta la muerte. Hay una vida intrauterina de nueve meses y, posteriormente, una vida extrauterina que va hasta la muerte. Desde esa concepción hasta la muerte hay derechos, entre ellos, el derecho a la vida. Desde mi punto de vista, el dilema que se plantea es cómo manejar los derechos en esos primeros nueve meses donde hay un complejo materno-fetal con derechos de la madre y del nonato. Es en ese dilema cuando no tenemos que aplicar la ética individual a ultranza de la defensa de uno y otro, en ese momento es cuando debemos aplicar la ética social frente al problema que significa el complejo materno-fetal. Por eso creo que esta solución tiende a lograr un equilibrio entre los dos derechos, el del nonato y el de la madre. ¿De qué manera? De una sola forma porque no hay otra: en todo el desarrollo, del embrión primero y del feto después, hay una etapa de formación que ronda las doce semanas donde aún no ha empezado la organogénesis y, por lo tanto, no hay viabilidad. Esto es lo que tenemos porque creemos que deben coexistir los dos derechos y tratamos de utilizarlo en este proyecto de ley de despenalización del aborto. En esas primeras doce semanas nuestro sistema pretende defender el mal menor. Creemos que, en el mencionado período, la predominancia en defensa de los derechos debe ser de la madre y después de las doce semanas será del neonato. Me parece que de esta manera se puede defender el concepto de que hay derecho a la vida durante todo el período pero, dado un complejo materno-fetal donde en determinado momento hay dos derechos que van paralelos, hay que buscar el equilibrio entre uno y otro.

En definitiva, este es el razonamiento que empleamos con respecto a este tema.

SEÑOR VIERA.- ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

SEÑOR LORIER.- Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede interrumpir el señor Senador.

SEÑOR VIERA.- Agradezco al señor Senador Gallo Imperiale por el razonamiento -que no comparto- que intentó dar respuesta al nudo gordiano de esta discusión y me alegro que haya aceptado y confirmado que existe vida desde el momento mismo de la concepción. Sin embargo la explicación que nos da es que existe vida, pero hasta las doce semanas no importa; podemos cortar esa vida porque aparentemente no es un ser humano. Por lo tanto, la siguiente pregunta es: ¿quién dice que una vida no tiene importancia o tiene menos importancia? O ¿cuándo la vida de un feto pasa a ser la de un ser humano? Lo

está definiendo una mayoría circunstancial -porque así lo son siempre- en doce semanas, pero hay otros países donde se han fijado ocho o catorce semanas, hay diversos plazos. ¿Quién tiene la potestad, el derecho o el conocimiento para jugársela y decir que no importa una vida hasta las cuatro, ocho, doce o catorce semanas de concebida? Me parece que es lo mismo, y es lo que está mal en este proyecto de ley, pero mucho peor es decir que hay vida a partir de la concepción aunque podemos eliminarla hasta las doce semanas ya que recién después empieza a considerarse un ser humano.

Absolutamente, no es de recibo la explicación que ha dado el señor Senador Gallo Imperiale.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede continuar el señor Senador Lorier.

SEÑOR LORIER.- He terminado, señor Presidente.

SEÑOR ROSADILLA.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR ROSADILLA.- Así como se me ve, todavía soy muy joven y puedo decir orgullosamente que tengo seis hijos, por ahora, por lo que creo que no es necesario fundamentar que no soy abortista. Es más, podría ir a una manifestación cuyo objetivo fuera terminar con el aborto y luego, sin contradicción alguna, concurrir a otra donde se apoyara el proyecto de ley que estamos analizando para despenalizar el aborto en determinadas condiciones.

Quiero tener un prejuicio positivo así que no volcaré hacia quienes piensan distinto adjetivos de ningún tipo y aun sustantivos que, por su contenido, se convierten en adjetivos, y no lo hago como un "toma y daca" o intercambio de cortesías, sino porque creo que este debate, además de la importancia implícita del tema, nos desafía a un tipo de intercambio no solo respetuoso sino dialéctico, no solo debemos oírnos, también es necesario escucharnos. Discrepo con varios compañeros y estoy de acuerdo con el señor Senador Baráibar -ahora sé que también con el señor Senador Gallo Imperiale- en que, a mi modestísimo juicio -he escrito mis notas en las primeras horas de la tarde-, la vida empieza con la concepción misma, aunque sé que hay dos bibliotecas. Tengo que ser sincero y esto es lo que creo -escúcheseme bien porque digo "creo" y no "sé"- pero con eso es con lo que me manejo. Es muy importante no dejar esto en la bruma porque hay una gran diferencia entre creer una u otra cosa.

El 6 de noviembre de 2007 y por una cuestión de azar entré a esta Sala mientras se trataba este tema. En esa ocasión voté a favor y me excusé de dar opinión diciendo que el tema me tomaba de sorpresa, que había sido muy trabajado en la Bancada y no me parecía bien frenarlo. Debo decir que he seguido trabajando en el tema y que en aquella época mi posición se volcaba más hacia el no. En realidad, no me han convencido las discusiones dentro de mi partido sino que me he convencido leyendo y pensando. Estos tres últimos meses me han servido de mucho y aunque no sabía que el tema se estaba tratando en este ámbito ahora estoy preparado para discutirlo: en mi cabeza y en mi corazón tengo tranquilidad. Por esa razón voy a pedir prestadas unas palabras, porque esta persona lo dice mejor que yo. Me refiero a la señora María Guadalupe Morfín Otero, que es mexicana y no milita en ningún partido político, es católica y ha desempeñado funciones públicas. Luego de que en la capital mexicana se estableciera una ley similar a esta de las doce semanas, ella da una respuesta breve y concisa que refleja muy bien lo que creo. Ella dice: "A la pregunta del reportero sobre el tipo de intervención que debe tener el Estado en el tema del aborto dentro de la actual coyuntura en México, respondí así: El Estado debe tener una intervención que garantice que no haya en absoluto ninguna coacción contra ninguna mujer para obligarla a interrumpir un embarazo; que aquellas mujeres que elijan dar a luz y carezcan de condiciones favorables en su entorno, reciban respaldo institucional en salud, educación y empleo, y cuenten con una infraestructura de apoyo: casas de cuidado durante el embarazo, guarderías y opciones para la adopción; que aquellas mujeres que elijan acogerse a las causales de despenalización sean respetadas en su derecho a hacerlo, sin invadir el ámbito de su conciencia; que exista la mayor y más amplia difusión y educación en los ámbitos públicos acerca de los derechos y responsabilidades sexuales y reproductivos, sobre todo entre adolescentes y jóvenes de ambos sexos en secundarias y preparatorias, públicas y privadas, para que asuman sus decisiones con base en información objetiva, cuenten con apoyo de consejería capacitada en el tema, conozcan todas las opciones para evitar embarazos no deseados -que incluyan desde la abstinencia y los métodos naturales de control natal, hasta el uso de preservativos u otros- y tengan a su alcance las opciones que les resulten más convenientes.

Para lograr todo esto, el tema del aborto debe salir del espacio sórdido al que se le ha querido confinar.

Es bienvenido un debate que ayude al diálogo, en el que puedan encontrarse, abriendo opciones para la vida, tanto quienes están a favor de la despenalización como quienes no lo están, pues ninguna de las dos partes está a favor del aborto".

Cuando se le preguntó si la despenalización del aborto sería un paso adelante en el camino de la defensa de los derechos de la mujer, respondió: "La despenalización puede aportar elementos para reconocer la dimensión del problema, pero no lo resuelve por sí solo. Ayudará a registrar y contar las formas en que los abortos se están produciendo y sus consecuencias físicas y psicológicas. Permitirá un punto de partida para el trazo de políticas públicas preventivas en todos los espacios sociales. Dará pistas para el diseño de campañas de difusión. Esta información será también útil para las distintas iglesias o grupos religiosos que no tienen un criterio unívoco y que quieran abordar el tema desde sus distintos enfoques pastorales en los espacios más propicios".

Este documento es muy extenso pero les aseguro que he leído las partes esenciales. Si algún señor Senador quiere una copia o quiere saber el sitio de donde lo extraje, con mucho gusto se los puedo proporcionar.

También quisiera leer parte de una entrevista que se le realizó al doctor Aníbal Faúndes, ginecólogo y obstetra que participó, en tiempos de la Unidad Popular, en programas que llevaban adelante abortos en condiciones de legalidad y que terminó escribiendo un libro. ¡Imagínense la experiencia que tiene acumulada el doctor Faúndes si en el año 1973 dirigía programas de ese tipo! Se le interrogó sobre lo siguiente: "En su libro, cuenta que al comienzo usted condenaba a las mujeres que llegaban muy dañadas al hospital por abortos clandestinos. ¿Cómo fue ese proceso interior para pasar del rechazo a la comprensión?

-Fue durante mi internado. En esa época, la cultura prevaleciente en la medicina era tratar como delincuentes a las mujeres que habían abortado. Auxiliares y médicos se sentían con derecho de acusar, juzgar y condenar a todas las mujeres con complicaciones de aborto a hacerles el raspaje sin anestesia. Si una de ellas se atrevía a quejarse, la reacción habitual era decirle: "¿No te gustó? Aguanta ahora". Debía pagar sufriendo dolor por haber cedido a los placeres del sexo sin asumir la responsabilidad de la maternidad. La suposición era: quiso tener relaciones sexuales; las disfrutó; no impidió el embarazo porque era una irresponsable y no quiere ser madre o volver a serlo por razones egoístas. En un principio me dejé llevar por ese grupo, pero cuando escuché las historias de las mujeres, cada vez me resultó más evidente que en la gran mayoría de los casos ninguno de los supuestos de arriba eran verdaderos y fui dándome cuenta que en lugar de criminales, eran víctima de las circunstancias en que vivían. Para todas, el aborto era un sufrimiento, un drama, y sentí que era mi obligación hacer todos los esfuerzos para que menos mujeres tuvieran que pasar por esa experiencia".

A continuación voy a expresar por qué voy a votar favorablemente este proyecto de ley. Los datos numéricos que tomé para fijar mi posición -y aclaro que estas cifras las cotejé previamente con el señor Senador Solari- son los que figuran en el informe en minoría. Allí se expresa que anualmente se producen 33.000 abortos. La señora Senadora Xavier comenzó su exposición a la hora 12 y hasta el momento llevamos ocho horas y media de debate, por lo que, de acuerdo con una cuenta que saqué con la calculadora de mi celular, en este lapso, con la ley vigente -no con una ley que todavía no tiene media sanción y que dentro de no mucho tiempo quizás la tenga completa- se han producido 44,317 abortos en el Uruguay. Voy a votar la despenalización del aborto, entonces, porque esta es una ley absolutamente inútil; esta ley no ha servido al fin para el que fue creada, pero tampoco es neutra, porque obstaculiza esfuerzos serios y verdaderos para construir una política de salud sexual y reproductiva. Voy a votar esta despenalización como lo haría si hoy estuviera frente a otra ley que estableciera que los bares de Montevideo no pueden vender alcohol y nos viéramos enfrentados a la realidad que hoy vivimos. Seguramente diríamos: "Esa ley no funciona muchachos, vamos a dejarnos de pavadas". ¿Estaríamos discutiendo si estamos a favor o en contra del alcoholismo o estaríamos reconociendo que esa ley es inútil? Insisto en que la ley que está vigente ha resultado inútil, porque no detiene lo que queremos evitar, no lo impide, lo mal castiga y obstruye acciones positivas.

De niño vivía en Progreso y a los siete u ocho años conocía donde vivían todas las parteras, que eran alrededor de siete, y me llamaba la atención porque ninguna de las mujeres salían con hijos de esas casas. Era un pueblo chico.

Señor Presidente y señores Senadores: si de verdad creyéramos que hay 33.000 homicidios por año -aquí se dijo que se mata- este Senado no debería estar discutiendo la despenalización del aborto, sino que debería estar movilizando a todas las fuerzas del país para buscar a esos 33.000 homicidas y sus cómplices. Pero no es lo que estamos haciendo desde muchos años a la fecha; hace decenas de años que pasa esto, es un tema viejo.

A nuestro juicio, a este proyecto de ley le falta mucho, hay que avanzar en él; hay que avanzar en esos derechos; hay que avanzar sobre todo en esto que leí hace un momento y que expresé el 6 de noviembre del año 2007: que esa misma libertad quisiera dársela a las mujeres que desean tener hijos y no pueden hacerlo por razones económicas. Si no nos damos por vencidos como sociedad, debemos proveer los medios para que las mujeres que quieran tener hijos y no puedan hacerlo resuelvan esa situación. No solo estos casos deben ser contemplados en esta ley, sino mu-

chos otros aspectos. Quiero ser muy sincero: en estos temas me pasa lo mismo que con China, y perdonen la comparación. ¿Por qué? Porque venimos hablando de China desde hace aproximadamente 30 años y en todos los análisis macropolíticos está en primera línea, pero en la política de todos los días nos es muy difícil tenerla en cuenta. Sucede lo mismo con el tema que nos atañe: lo conceptualizamos teóricamente, lo verbalizamos, pero nos cuesta tremendamente integrarlo a la vida cotidiana.

Creo que todos los que estamos aquí buscamos lo mismo; y no me refiero solo a los que estamos debajo de la Barra, porque tengo mucha confianza en el pueblo uruguayo, en su buena fe y en su buen corazón.

Voy a votar con convicción este proyecto de ley, lo que no significa que no tenga dudas o contradicciones, ni que no reciba como corresponde otras opiniones, las entienda y, en principio, crea que alguna de ellas sea razonable y discutible.

Entiendo que tenemos que sacar este tema del ambiente sórdido, tal como lo expresaba la señora Morfín Otero; debemos humanizar el tema, cosa que no es sencilla ni fácil.

Señores Senadores: todos nosotros en alguna oportunidad hemos hablado con alguna mujer, eventualmente acompañada por su madre, acompañada a veces por su marido o por una amiga, a pocas horas o días de haberse practicado un aborto. ¿Daba la impresión de que venían de una fiesta? ¿Parecía que esas mujeres venían de algo liviano? ¿Daba la impresión de que iban a hacer algo agradable? ¿Qué pasaba con sus madres o sus hermanas? Quizás alguno me podrá decir que no le ocurrió y acepto la excepción; pero teniendo en cuenta las cifras que mencioné, los 330.000 abortos cada 10 años, pregunto: ¿en qué país vivimos? ¿Cuándo va a entrar un poquito de realidad por este lucernario?

A modo de síntesis, quisiera señalar que se deberían practicar todas las políticas de prevención para evitar los embarazos no deseados, incrementar las políticas de educación, entre otras, y también apoyar la maternidad y eliminar, por inútil, una herramienta jurídica que penaliza el aborto, porque no es eso lo que buscó el Legislador que la creó.

La realidad manda y ahí está: dije que iban 44, pero como pasaron diez minutos más, ahora debemos andar en 46. Cuando esto termine, si es que el proyecto se convierte en ley, tendremos que preguntarnos qué habrá cambiado en la realidad de esa vida que, como yo sostengo, existe desde la concepción. ¿Tendrá más o menos garantías? ¿Tendrá más o menos seguridades? ¿Realmente estará más o menos protegida? Los números son rotundos y son muy viejos. Aunque incompleto, este es un paso y debemos seguir adelante. De todo corazón espero que sigamos trabajando y avanzando en estos derechos.

SEÑOR MICHELINI.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR MICHELINI.- Varios señores Senadores que no van a votar el proyecto de ley y lo han impugnado han insistido en que nos definamos acerca de cuándo comienza la vida. Nosotros creemos que este proyecto de ley no debería discutirse y razonarse en función de ese parámetro, sino que habría que discutir sobre si es plausible penar o no esta circunstancia. Pero nos vemos obligados a tener que razonar el tema, por lo menos durante unos minutos, como nos lo plantean algunos de los Legisladores.

Creo recordar que el señor Senador Abreu dijo que acá había gente que iba a votar a favor de la vida y otros en contra, y el señor Senador Viera en reiteradas oportunidades nos convocó a que definiéramos cuándo empieza la vida, como si el tema se resolviera. No somos científicos, pero por unos minutos vamos a seguir el razonamiento a favor de aquellos que creen que la vida empieza en el mismo momento de la concepción. Si somos más generosos podemos decir que empieza un minuto antes o una hora antes, porque la concepción ya es inevitable. Estoy dispuesto a seguir el razonamiento más allá de la propia concepción para que vean que en nuestra opinión -humilde por cierto- ese razonamiento nos lleva a un callejón sin salida. Si definir cuándo empieza la vida lo resuelve todo, qué hacemos cuando alguien dice: "Un momentito, estamos para proteger la vida, ¿pero qué pasa con la violación? ¿Qué pasa cuando la vida de la madre está en juego?". La casuística es tan grande, señor Presidente, que nos podría llevar a una situación a la que nadie se ha referido. Se dice que la vida está en el embrión, y nadie lo discute; pero cuando una persona que quiere procrear y por los métodos naturales no lo consigue, pide ayuda a la ciencia, la que genera ocho, diez o doce embriones, de los que dos o tres se le implantan a esa futura madre -que tiene pareja estable y ambos dieron su consentimiento-, que termina gestando una vida; pero pregunto: ¿qué se hace con los restantes embriones? ¿Se le dice a la madre que ahora que tuvo ese hijo el año que viene va a tener dos más y al siguiente otros dos? Lo pregunto porque la casuística es infinita. Y si esa madre se muere, ¿qué pasa con los embriones? ¿El Estado, que tiene que proteger la vida, va a llamar a otras mujeres para decirles que les tocó en la ruleta de vaya a saber quién la implantación de esos embriones para concebir vida?

Por supuesto que hay que proteger la vida, pero la penalización no resuelve este problema. Si la ley actual protege la vida ¿por qué hay 20.000 abortos o interrupciones del embarazo en el Uruguay? El problema es que la ley de 1938 fracasó y no da para más. Todos los que mantengan esa ley no van a proteger nada; podrán decir que protegen la vida, pero no es así. El tema se plantea en términos de "vida sí o vida no" y por ello no se ha podido encontrar un instrumento legal acorde al problema; reconozco que quienes así lo plantean han tenido mucho éxito, porque de ese nudo no hemos salido. Pero no solo la ley fracasó porque no protegió la vida, sino que además -y por suerte- ni policías ni jueces la han aplicado. Imaginen a 20.000 mujeres presas todos los años, además de los otros encarcelados. Tenemos 9.000 presos; imaginen entonces lo que sería 20.000 mujeres más presas cada año. Es lo que escuché decir que están proponiendo como estilo de vida. Nuestros valores serían meter a las mujeres presas y decir que protegemos la vida cuando en realidad eso no sucede. El tema se aborda de tal forma que no existe posibilidad alguna de que se razone de otra manera y de que realmente se proteja la vida de las personas.

Sé que el razonamiento que voy a plantear ahora tiene mucho menos fuerza que el anterior, tanto aquí como si se llega a una instancia en la que el soberano tenga que definir el tema. Primero hay una historia y después la decisión por parte de la mujer. La mujer, como todo ser humano, tiene derechos, pero esto es algo conquistado no hace mucho tiempo. En Uruguay, setenta años atrás, la mujer no votaba; ochenta años atrás no podía manejar sus bienes, sino que lo hacían sus padres o su esposo, y cuando quedaba viuda, sus hijos. Tampoco podían avanzar en su educación; era algo excepcional que ingresaran a la Universidad, a tal punto que en los diarios aparecía la noticia. Como hombres pongámonos en el supuesto de no poder disponer de nuestros bienes o de no poder votar. Primero votaron los hombres, al principio los alfabetos y más tarde los analfabetos. Es decir que se logró el voto universal para todos los hombres, pero en ese momento la mujer no podía votar. En 1917 se aprobó el voto femenino y, si no recuerdo mal, en 1938 se puso en práctica. En la Constitución de 1917 se dice que se necesitan dos tercios de votos para aprobar una ley, pero estos no se consiguen. Todavía hay países en donde la mujer no es considerada sujeto de derecho. ¿Dónde estaban sus derechos? ¿Por qué no podía decidir? Una vez que la mujer logra tener derechos económicos y sociales, que puede votar y tiene derecho a la educación, asume otras responsabilidades; toma derechos que, aunque no estén amparados en nuestra legislación, los siente como propios. No estoy en contra de que se quiera ayudar a aquellas mujeres que se encuentran en una situación económica que les genera complicaciones, ni tampoco de las organizaciones no gubernamentales; está todo bien.

Entiendo que una vez que las mujeres toman la decisión, no se la vamos a cambiar. La Ley de 1938 fracasó, como sucedería con cualquier otra que dijera que la ley de gravedad no existe o que el sol no sale todas las mañanas. La ley que prohíbe el aborto está condenada al fracaso porque una vez que las mujeres toman la decisión, la asumen como propia aunque no esté permitido; de no ser así, no habría 20.000 o 25.000 interrupciones de embarazo por año. Nos guste o no, las mujeres han desconocido al Parlamento de la República y al Estado uruguayo. Sienten que ese es un derecho privado y que está entre las decisiones personales que ellas toman. Muchas veces piden consejos a su pareja, a su madre, a sus hermanas, a sus amigas o a un pequeño grupo; luego toman una decisión y la ejecutan. Si nosotros fuéramos por el camino contrario con respecto a esta ley fracasada, diciendo que el problema obedece a que las penas son muy benévolas, y fijáramos treinta años, seguirían tomando las mismas decisiones y esto no cambiaría. Y si dijéramos que se defenderá la vida del embrión y que la madre que interrumpa el embarazo lo pagará con su propia vida, intentará que no la descubran, pero no va a respetar la voluntad de este Parlamento porque esa es su decisión.

¿Qué es lo que estamos haciendo ahora? Pese a lo que ocurra, creemos que en lugar de decir que la ley está absolutamente derogada por la realidad, debemos recurrir a un instrumento jurídico distinto, que establezca que el Estado intervendrá a partir de determinado momento -por supuesto que es discutible si el plazo debe ser de ocho, diez, doce o catorce semanas-, y luego empezará a regular, incluso, hasta cuándo ya no se considerará una interrupción del embarazo sino un nacimiento prematuro cualquier intervención que implique interrumpir esa gestación.

Por supuesto que el instrumento legal que planteamos es perfectible. Cada vez más habrá una intromisión en la vida de las mujeres que van a concebir, con el objeto de que, a partir de determinado momento, se genere una protección que tendremos que evaluar. No creo que quienes voten este proyecto de ley -ni los compañeros Senadores y Senadoras que lo han aprobado en Comisión- puedan asegurar que después de que se haga una evaluación no sea necesario corregir la ley; y seguramente así se hará para que sea un instrumento jurídico eficaz, pero no por el tema de la vida porque, por suerte, las mujeres han tomado conciencia de que no son un recipiente o un envase, sino seres humanos que toman sus propias decisiones y que no hay Estado que las haga cambiar de posición. Estamos tratando de regular una situación que implica una decisión personal y procuramos

instrumentar una mayor protección, incluso hasta de que no se hable de interrupción del embarazo sino de concepción prematura.

Si no fuéramos por este camino -el señor Senador Viera me va a entender-, si miles de mujeres quisieran tener ese hijo una vez que el embrión está concebido y el Estado fuera absolutamente protector, podríamos llegar a la conclusión de que ciertos trabajos, circunstancias o actividades que realiza la mujer lo pondrían en riesgo y, por lo tanto, tendríamos que prohibírselos, porque como todos sabemos, son muchos más los abortos naturales que los provocados. Son muchos más los embarazos que, una vez que se forma el embrión, no llegan a término por las razones que sea, pero alguien podría decir que ello sucede por ciertas actividades que desarrolla la mujer, incluso cuando todavía no tomó conciencia de que está embarazada. Por supuesto que es un argumento absurdo -el señor Senador Viera me hace señas-, pero si el tema es que la mujer no puede tomar ninguna decisión sobre su cuerpo con respecto a la concepción, llevémoslo al límite; no nos quedemos en la mitad. Si la mujer no es sujeto de derecho y una vez que está concebido el embrión tiene que llevar el embarazo a término porque no puede tomar ninguna decisión sobre su vida, llevémoslo al límite y hagamos los estudios. ¿No es tan protectora una situación como la otra? Pero en un caso protegemos y en otro no. Los embriones que están congelados no importan; si la mujer que quería tener un hijo ya lo tuvo, entonces veremos qué sucede. En ese caso también hay vida, ¿o no? A veces, luego de la concepción la mujer sigue haciendo su vida normal, aunque tenga una actividad o un trabajo que alguien pueda considerar que pone en peligro al embrión.

Si continuamos haciendo el razonamiento de esta forma, llegaremos a un absurdo tras otro y, por supuesto, a que la ley no se aplique. Por lo tanto, decimos que protegemos pero no lo hacemos, porque está claro que esta ley es un fracaso. En consecuencia, hay que intentar elaborar políticas nuevas. Quizás la que estamos procurando llevar adelante no dé resultados, pero a la hora de medirlos no deberíamos ceder ante aquellos que están tentados de decir: "Aquí hay tantas concepciones, pero luego de que se apruebe este proyecto de ley habrá tantas más", con la intención de evaluar si se protegió o no en términos absolutos. Esa es otra falacia, porque tendríamos que medir -¡vaya a saber si se puede!-, no en función de la cantidad de interrupciones de embarazos en general, sino de aquellos en los que las personas que lo realizan no querían hacerlo pero lo llevan a cabo debido a las circunstancias. Este es el caso de los embarazos adolescentes, ya que las chicas no lo hablan con sus padres porque es un tema tabú; si pudieran hacerlo, quizás la historia sería otra. Entonces, no hay que comparar la cantidad absoluta de interrupciones de embarazos con las que se produzcan una vez aprobado el proyecto de ley.

Debemos empezar a proteger a aquellas adolescentes que se embarazan, porque muchas de ellas ingresan en ese camino por falta de información; evidentemente, tampoco tuvieron información sobre la concepción del embrión; seguramente fueron mal aconsejadas, no contaron con la ayuda de personas con mayor experiencia, o quienes las aconsejaron eran adolescentes como ellas; entonces, como sienten que han cometido un pecado, entran en un callejón sin salida, lo que les trae consecuencias que las marcará para toda la vida. Esto sucede porque no tienen información, porque este tema está proscripto y porque no pueden hablar de él con la familia.

Si este proyecto de ley es aprobado, seguramente se intentará hacer una comparación entre la cantidad de interrupciones de embarazos anteriores y posteriores a su entrada en vigencia, afirmando que esta iniciativa aumentó esos procedimientos. Eso no es así, señor Presidente. Puede ser que una vez aprobado el proyecto de ley y legalizado este procedimiento, un cierto número de personas actúe con irresponsabilidad, pero nosotros debemos hacer las mediciones teniendo en cuenta aquellas vidas que antes no tenían esa protección y que ahora accederán a ella. No podemos basar los resultados en el hecho de que alguien, en forma irresponsable, tome este procedimiento como un mecanismo anticonceptivo. Como todos sabemos, la casuística es infinita y por eso tendremos de todo.

En mi opinión, la sociedad en su conjunto ha tenido y tiene sojuzgada a una parte de su población. Esa porción está constituida por las mujeres que deben pelear a muerte cada vez que intentan adquirir un derecho. En este sentido, los trabajadores a los que se ha querido negar ciertos derechos, han tenido más suerte que ellas. Lo mismo ha sucedido con las etnias y con otros sectores de la población que han sido discriminados, pero de todos modos también han tenido más suerte que las mujeres. Cada vez que una de ellas da una lucha, le cuesta décadas conseguir sus derechos, y siempre se le colocan por encima argumentos que hacen muy difícil discutir el tema.

Se intenta que la mujer sienta culpa por lo que está haciendo. Ese es un tema cultural contra el que debemos luchar permanentemente, porque hay que luchar contra la cultura que intenta imponer la visión de que la mujer no tiene derecho a nada. A pesar de ello, las mujeres van conquistando derechos palmo a palmo y año a año. En la vida de la civilización, setenta años son muy pocos, pero en algunos países el voto femenino se logró hace 110 años. Se podrá decir

que en 1921 o en 1924, en un plebiscito efectuado en nuestro país -en Cerro Chato-, votaron las mujeres, pero hay que aclarar que esa fue toda una sorpresa. ¿Por qué deberían votar las mujeres? ¿Qué derecho tenían a opinar? ¿Por qué se metían en la cosa pública si estaban relegadas a la cosa privada, a concebir hijos? Esa era la cultura predominante en la sociedad, tanto en hombres como en mujeres. ¿Por qué una mujer iba a ser arquitecta, médica o ingeniera? ¿Dónde se ha visto? ¿Cómo iba a manejar su patrimonio? ¿Dónde se ha visto que la mujer pueda disponer de su cuerpo? ¿En qué mundo estamos?

Lo cierto es que todos los días la mujer toma decisiones más importantes que esas, porque si bien hay muchos hombres que se quedan al lado de sus hijos cuando están enfermos, ella está al pie del cañón y toma decisiones que pueden salvarles la vida. Obviamente, no alcanzan los médicos para estar en forma constante en la cabecera de todas las familias, por lo que el primer pilar de salud de la familia, de los hijos e hijas, es la madre, que debe tomar decisiones permanentemente, incluso de llevarlos o no a un centro de salud. También debe decidir si tiene fuerzas para concebir otro hijo, y evidentemente lo hace; eso no lo cambiará este Parlamento.

A pesar de todos los riesgos que esto pueda presentar y de que dentro de cuatro años se nos pueda decir a quienes quizás estemos aquí en el Parlamento que habrá que cambiar esta ley o hacerle modificaciones -porque tendremos que evaluarla-, hoy afirmo que la Ley de 1938 es un fracaso. Por esa razón, estamos intentando que haya un instrumento legal mucho más eficaz que esa norma. ¿Habremos acertado? ¿Habrá que hacerle correcciones? Seguramente sí, pero este instrumento legal no pretende establecer una penalidad más dura para la mujer -eso no tendría sentido- o no reconocerle el derecho a interrumpir el embarazo -al menos hasta las doce semanas-, porque eso ya se lo ha arrogado y no lo dejará ir por más ley que se quiera imponer.

Planteamos esta propuesta teniendo en cuenta esos parámetros, con una visión mucho más moderna. Evidentemente, no pretendemos que este Senado sea un cuerpo de científicos, pero entendiendo la realidad, con sentido común intentamos dar respuesta a un problema de hondo sentido social.

En función de los argumentos que se han dado queríamos levantar nuestra voz y adelantar que acompañaremos con nuestro voto este proyecto de ley. Pretendíamos, por supuesto sin éxito, que la discusión no se desarrollara en función de defender o no la vida de la forma absolutamente falaz con que se quiere plantear, sino tratando de entender cómo se resuelve un problema que nos aqueja a todos.

Es cuanto quería manifestar.

SEÑOR RUBIO.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR RUBIO.- Señor Presidente: como adelanto de fundamento de voto quiero hacer la siguiente reflexión.

Me parece que lo peor que puede hacer un Legislador es ignorar la realidad, que en este caso indica que la legislación de 1938 ampara la muerte y no defiende la vida. Y no solo ampara la muerte, sino que es absolutamente inconsistente, porque si miramos el tema del aborto desde el punto de vista de la criminalización -acá nadie ha levantado una voz a favor, sino que todos se han pronunciado en contra del aborto-, al habilitar que en situaciones de penuria económica o de pobreza se pueda eximir de la pena, en realidad se está permitiendo que un porcentaje enorme de la población -si tomamos en consideración los guarismos de hace un tiempo- pueda ampararse en esa condición.

Entonces, se trata de una ley inconsistente, que no tuvo ningún resultado práctico en cuanto al problema que se procura evitar, que es el aborto. Tampoco tuvo absolutamente ningún resultado con relación a lo que se procura promover, que es el embarazo deseado, pero sí tuvo consecuencias muy importantes en el plano de la falta de transparencia, generando el problema de la clandestinidad de la situación. Todos sabemos que en este país ha habido un promedio histórico que ronda los 30.000 abortos anuales; también sabemos que hay un mercado de entre US$ 20:000.000 y US$ 30:000.000 que ha estado viviendo de esta situación, que ha llevado a que una cantidad enorme de mujeres de condición modesta hayan pagado un precio en términos de vidas y de dramática situación social, humana y espiritual.

Nosotros, como sociedad, hemos coexistido durante 60, 70 u 80 años con un problema de estas dimensiones. Si esto no es una situación de hipocresía social, que alguien me explique en qué consiste la hipocresía social. A mi juicio, Uruguay ha tolerado esta situación de la manera más infame. Creo que llegó el momento de enfrentar el tema. Se podrá decir que la solución planteada no es la adecuada; después lo veremos. En todo caso, no se pueden encarar políticas públicas a favor de la vida, en contra del aborto y a favor de la natalidad deseable si el problema no está expuesto; no se pueden realizar acciones a la luz pública si hay necesidad de ocultarlo. Esta es la cuestión central. Nos podemos pasar la noche entera discutiendo el dilema ético acerca de qué predomina

en una situación dada: si el derecho de la madre antes de los tres meses o el derecho a la vida del feto. Si optamos en uno u otro sentido, estamos en el campo ético, pero el problema difícil desde el punto de vista democrático es que hay una parte de la sociedad que auténticamente cree en una cosa y otra que tiene una visión ética diferente. ¿Podemos nosotros, en este terreno, ejercer un fundamentalismo ético que impone una forma de conducta y que criminaliza la otra?

El tema ético es muy delicado. Estoy en contra del aborto, a favor de la promoción del embarazo deseado y de las políticas públicas que tengan condiciones para hacer que esto sea eficaz. En el dilema ético estaría a favor de que no se hiciera el aborto, pero estoy radicalmente en contra de su criminalización por considerar que es un mecanismo que, en realidad, agrava el problema y que, por lo tanto, se vuelve cómplice de la muerte.

En mi exposición anterior realicé una lectura de la pregunta que se le formulaba al padre Pérez Aguirre, y creo que no se equivocó al responder que todo aborto es la destrucción de una vida humana -no de una persona humana- y, como tal, un gravísimo e irreparable daño. Al mismo tiempo sostenía que la penalización del aborto no soluciona el problema planteado y, de hecho, resulta de una grave injusticia, dañina en la inmensa mayoría de los casos. Por lo tanto, decía que era inmoral y no podía menos que estar totalmente en contra de la penalización del aborto.

El tema es absolutamente más complejo; todas las posturas y puntos de vista son respetables, pero los parlamentarios no vamos a resolver el problema social que tenemos instalado en la sociedad uruguaya, que se ha extendido durante 70 u 80 años, discutiendo el problema intrínseco de la cuestión filosófica. Creo que lo que tenemos que discutir es el tema social y el marco legal, porque es muy fácil hacer argumentaciones en los debates públicos confundiendo los dos terrenos, es decir, el de lo legal con lo ético, y en ese cruce lo que hacemos es una confusión de planos que no nos permite legislar adecuadamente.

Es cuanto quería manifestar.

SEÑOR PRESIDENTE.- No hay más oradores anotados.

SEÑOR SOLARI.- Solicité una interrupción al señor Senador Rubio, pero al parecer no lo advirtió.

SEÑOR RUBIO.- Disculpe, señor Senador, pero no lo escuché.

SEÑOR PRESIDENTE.- La institución interrupción póstuma no existe.

En consecuencia, para una aclaración, tiene la palabra el señor Senador Solari.

SEÑOR SOLARI.- Voy a ser muy breve, señor Presidente.

Con respecto a la argumentación que venía haciendo el señor Senador Rubio y que comparto en buena medida, quiero refrescar al Cuerpo la posición del expresidente Tabaré Vázquez sobre este tema. Coincido con lo que él plantea y creo que está en la línea de lo que manifestó el señor Senador Rosadilla y de mi presentación de hoy de mañana.

El doctor Vázquez, cuando vetó la ley, señaló que de acuerdo a la idiosincrasia de nuestro pueblo, más adecuado que aprobar la despenalización es buscar una solución basada en la solidaridad, que permita promocionar a la mujer y a su criatura, otorgándole la libertad de poder optar por otras vías y, de esta forma, salvar a ambos. Quiero recordar esta parte del veto porque me parece muy importante con respecto a los valores que están en juego, valores que tenemos que defender, independientemente de lo que pase con este proyecto de ley.

Muchas gracias, señor Presidente, y disculpe la interrupción fuera de plazo.

SEÑOR PRESIDENTE.- A los efectos de culminar el debate, tiene la palabra la Miembro Informante en mayoría, señora Senadora Xavier.

SEÑORA XAVIER.- Prometo no tomar los 30 minutos finales, sino ser más breve, por lo que entregaré a la Mesa el material sobre algunos puntos a fin de no desarrollarlos.

Algunos de los temas que en estas 9 horas y 20 minutos se han planteado -aclaro que es el tiempo que hemos dedicado a este tema, pero hace más que estamos sesionando-, referidos a la promoción y desarrollo de programas asistenciales a la mujer, están contenidos en la Ley Nº 18.426 que, tal como comenzamos diciendo en nuestro informe, es parte integrante de los avances legislativos que en materia de protección de los derechos sexuales y reproductivos venimos logrando en los últimos tiempos; todos ellos están planteados en varios artículos. Otro tema que fue planteado es el de la paternidad responsable, que específicamente se considera en la Ley de Defensa del Derecho a la Salud Sexual y Reproductiva. Obviamente, no voy a acercar este material a la Mesa porque todos sabemos dónde está.

Por otro lado, quiero decir que voy a hacer llegar a la Mesa un material de la Organización Mundial de la Salud relativo al aborto sin riesgo. Se trata de

recomendaciones legales para acceder a abortos sin riesgo y para eliminar barreras desde el punto de vista administrativo; creemos haber tenido en cuenta la mayoría de estas recomendaciones para la norma legal cuya aprobación proponemos. Entre otras cosas, se recomienda: actualizar la información y la capacitación de los profesionales de la salud; permitir decidir a la mujer; si se requiere autorización, evitar las firmas múltiples y no dar la responsabilidad a otros que no sean las personas calificadas de que disponen los sistemas de salud; eliminar los períodos de espera que no sean médicamente necesarios y expandir los servicios para atender rápidamente a todas las mujeres que reúnan los requisitos para abortar que prevea la ley que se tenga en cuenta; evitar la autorización de personas que no sean las estrictamente involucradas en el tema, por ejemplo, en el caso de una menor, no requerir el asentimiento de los padres, dado que en muchas ocasiones el padre es el abusivo y quien generó el embarazo; permitir a todas las mujeres a quienes la ley autoriza acceder a los servicios libres de discriminación por su estado civil, edad o cualquier otra característica que la ley no especifique; minimizar los requerimientos y desarrollar y utilizar protocolos claros que faciliten una rápida derivación y acceso al cuidado apropiado; solicitar a cualquier profesional que alegue objeción de conciencia que siga los estándares profesionales éticos; establecer normas de confidencialidad, entrenar al personal, monitorizar y asegurar su acatamiento; modificar el sistema de registro, de manera que no se conozca la identidad de la mujer; contar con un espacio privado para el asesoramiento a fin de que nadie escuche las conversaciones. Todo esto, reitero, son recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud para que los abortos sean realizados sin riesgos y así evitar la morbimortalidad materna.

Otro de los temas en cuya profundización no voy a ingresar -y solicito que este material se adjunte a la versión taquigráfica- es el relativo a *Diez datos sobre abortos*, IPAS, 2010, Estados Unidos. *"Mito: el aborto ocasiona el "síndrome posaborto"*." Aquí, con bibliografía científica, está determinado que el síndrome posaborto no existe.

Como dije anteriormente, un embarazo, un hijo, es para toda la vida, y un aborto también es para toda la vida porque no se asume con una actitud frívola. Pero el hecho de que exista una entidad nosológica que se llame síndrome posaborto es otra historia, y el listado de enfermedades reconocidas en el mundo no registra una enfermedad de esa naturaleza.

También hay otro estudio que tiene que ver con los resultados de una investigación que han hecho Elina Carril y Alejandra López Gómez sobre este tema, las consecuencias que trae la ilegalización, el hecho de estar cometiendo un delito y el peso que debe soportar la mujer que decide llevar adelante su decisión.

A su vez, también tenemos un material relativo a algo planteado en algún momento de la discusión: ¿qué ocurre con el Misoprostol? En este sentido, mediante un decreto del 18 de mayo de 2006 están determinados los usos de este medicamento en nuestro país, de acuerdo a un protocolo para la disminución de la mortalidad materna y perinatal. Me parece importante que esto se tenga en cuenta; no es algo que estemos "sacando de la galera".

Además, quiero decir que a lo largo de los diferentes estudios se demuestra que las mujeres de buena condición socioeconómica y cultural tienen menos hijos que los que desearían tener. Esto lo hemos planteado, y lo seguiremos planteando hasta lograr que este país tenga un Sistema Nacional de Cuidados que ayude en el cuidado de los hijos de las mujeres que se vuelcan al mercado de trabajo y en responsabilidades de otra naturaleza para que, realizando sus proyectos de vida, también puedan ser madres de la cantidad de hijos que deseen tener.

Por otro lado, las mujeres pobres de nuestro país refieren que tienen muchos más hijos que los que desearían tener. Mediante los asesoramientos en materia de sexualidad y reproducción y la accesibilidad a los servicios de anticoncepción, estamos logrando que este hecho pueda ser controlado efectivamente. Aquí no estamos tomando a las mujeres pobres como "vientre de alquiler" para que las mujeres ricas puedan tener hijos. ¡No es esa la concepción de sociedad que tenemos!

Reconocemos y valoramos muchísimo la posibilidad de la adopción, pero hay que tener claro que hay una opción personal de las mujeres que pueden y deben concretar esta aspiración que preocupa al Presidente de la República y que efectivamente dé como resultado que nazcan más niños que sean deseados, que sean queridos.

También quiero decir que durante décadas, a vista y paciencia -porque la ley tiene más de setenta años- ocurrieron todas las cosas que todos conocemos: clínicas clandestinas que eran cerradas transitoriamente, estimaciones de miles de abortos, entre otras cosas. Por eso, durante estos años algunos hemos planteado estos proyectos de ley que tienen que ver con una óptica de derechos. Aquí no solo existe la necesidad de apoyo; también existe la necesidad de reconocimiento de los derechos. Me parece que eso es importante como una visión que tiene que atravesar este tipo de normas legales.

Por último, no puedo dejar de plantear que me sentí muy satisfecha con el debate que se desarrolló en la Comisión de Salud Pública. Lo hicimos con mucho respeto, con reconocimiento de la posición de quienes pensaban de diferente manera y trabajamos de mutuo acuerdo; también recibimos algunos agravios que luego parecieron no ser tales. De todas formas, hoy tenemos el ejemplo del Boletín Nº 130 de la Conferencia Episcopal del Uruguay y, en verdad, no es ese el estilo en el que queremos discutir. Allí se plantea que somos la expresión de Herodes por la matanza de los niños, y eso lo rechazaremos siempre.

Nosotros vamos a seguir discutiendo este tema con respeto y tolerancia porque estamos totalmente convencidos de que estamos llevando adelante un compromiso de vida y en todo momento estamos respetando al que piensa de otra forma. En lo personal, como mujer tengo ese compromiso; como médica, lo adquirí desde que era estudiante -esa no es la experiencia de todos los que pasamos por la Facultad de Medicina, pero sí es la mía y me marcó a fuego esa vivencia-; como Legisladora socialista, rescato las mismas palabras que don Emilio Frugoni planteaba en 1938 cuando se pasaba -como decía hoy, al comienzo-, de 1934 a 1938, a la penalización que dura hasta nuestros días.

Creo que este es un debate que tiene esta instancia en la primera Cámara; hay que acompañar el debate en la sociedad para el tratamiento en la segunda Cámara.

Quiero decir que, por el momento, me parece que estos son los aspectos sobre los cuales podía caber alguna duda. Los otros planteos que se hicieron son, en realidad, discrepancias. No vamos a resolver aquí lo que la ciencia no haya podido resolver hasta ahora.

Gracias, señor Presidente.

(Textos de los materiales aportados por la señora Senadora Xavier:)

1 *Mito: El aborto ocasiona el "síndrome postaborto".*

Dato: El síndrome postaborto no es un diagnóstico psiquiátrico válido.

No existe evidencia científica para corroborar la idea de que las mujeres que tienen abortos sufren el supuesto "síndrome postaborto". Debido a la falta de evidencia científica, la Asociación Psiquiátrica Americana no reconoce al "síndrome postaborto" como un diagnóstico legítimo de salud mental (APA 2002).

Rigurosas revisiones de la literatura científica de muy buena calidad, que examinan las consecuencias del aborto en la salud mental, concluyen que los estudios de la más alta calidad encuentran *pocas diferencias, si alguna, entre las mujeres que tuvieron abortos y las que no habían tenido abortos en cuanto a resultados de salud mental a largo plazo* (Vignetta et al. 2008, Ney y Wicket 1989, Thorp et al. 2005). La Asociación Psicológica Americana también apoya estas conclusiones (APA 2008).

Estudios científicos fidedignos también concluyen que las tasas de trastornos psiquiátricos son las mismas para las mujeres después del aborto que para las mujeres después del parto (Gilchrist et al. 1995); que las mujeres que abortan no son más propensas a sufrir depresión clínica que las mujeres que llevan a término un embarazo no deseado (Schmiege y Russo 2005); y que la violencia, específicamente la violación, está asociada con el embarazo no deseado y el aborto (Coker 2007, García-Moreno et al. 2005, Goodwin et al. 2000), así como con la ansiedad y otros problemas de salud mental (Adams y Bukowski 2007).

En estudios debidamente realizados, a menudo se encuentra que la mejor manera de predecir la salud mental de la mujer después del aborto es evaluar su salud mental antes del aborto. Cuando no se toma en cuenta la salud mental de la mujer antes del aborto, los problemas de salud mental postaborto podrían parecer un resultado del aborto cuando en realidad estos problemas ya existían.

Las mujeres tienen diversas experiencias con relación al aborto, las cuales varían en los diferentes contextos socioeconómicos, religiosos y culturales. Los intentos por definir deliberadamente las experiencias de todas las mujeres como homogéneas hacen caso omiso de las maneras personales en que cada mujer vive, experimenta e interpreta su embarazo y su aborto.

Antecedentes:

El término "síndrome postaborto" fue acuñado por primera vez a principios de la década de los noventa y se basa en un estudio realizado en 1992 de 30 mujeres en Estados Unidos. Postula que el aborto es una experiencia traumática que ocasiona graves problemas de salud mental como depresión, profunda pena, ira, vergüenza, drogadicción, disfunción sexual, trastornos alimentarios y pensamientos suicidas (Speckhard y Rue 1992, Speckhard 1985). El "síndrome postaborto" es definido por sus defensores como una forma de trastorno de estrés postraumático (TEPT).

Las mujeres en la pequeña muestra del estudio fueron reclutadas *porque* definieron su experiencia de aborto como "muy estresante". Casi la mitad de las mujeres incluidas en el estudio tuvieron abortos en el segundo trimestre y algunas tuvieron su aborto antes que fuera permitido por la ley en Estados Unidos. Por lo tanto, el estudio estaba sesgado para representar sólo a las mujeres en Estados Unidos que estimaban que sus experiencias de aborto eran negativas.

Referencias bibliográficas

Dato 1

Adams, Ryan y William Bukowski. 2007. Relationships with mothers and peers moderate the association between childhood sexual abuse and anxiety disorders. *Child Abuse & Neglect*, 31(6): 645-656.

Asociación Psicológica Americana, Comisión Especial sobre Salud Mental y Aborto. 2008. *Report of the task force on mental health and abortion*. Washington, D.C.: Asociación Psicológica Americana.

Asociación Psiquiátrica Americana. 2002. *Diagnostic and statistical manual of mental disorders*. Arlington, VA: Asociación Psiquiátrica Americana.

Charles, Vignetta, Chelsea Polis, Srinivas Sridhara y Robert Blum. 2008. Abortion and long-term mental health outcomes: A systematic review of the evidence. *Contraception*, 78: 436-450.

Coker, Ann L. 2007. Does physical intimate partner violence affect sexual health? A systematic review. *Trauma, Violence, & Abuse*, 8(2): 149-177.

García-Moreno, Claudia, Henrica A.F.M. Jansen, Mary Ellsberg, Lori Heise y Charlotte Watts. 2005. *WHO multi-country study on women's health and domestic violence against women: Initial results on prevalence, health outcomes, and women's responses*. Ginebra: OMS.

Gilchrist, Anne C., Philip C. Hannaford, Peter Frank y Clifford R. Kay. 1995. Termination of pregnancy and psychiatric morbidity. *British Journal of Psychiatry*, 167(2): 243-8.

Goodwin, Mary, Julie Gazmararian, Christopher Johnson, Brenda Colley Gilbert y Linda Saltzman. 2000. Pregnancy intendedness and physical abuse around the time of pregnancy: Findings from the pregnancy risk assessment monitoring system, 1996-1997. *Maternal and Child Health Journal*, 4(2): 85-92.

Ney, Philip y Adele Rose Wickett. 1989. Mental health and abortion: Review and analysis. *Psychiatric Journal of the University of Ottawa*, 14: 506-16.

Rogers, James, George Stoms y James Phifer. 1989. Psychological impact of abortion: Methodological and outcomes summary of empirical research between 1966 and 1988. *Health Care for Women International*, 10(4): 347-76.

Schmiege, Sarah y Nancy Felipe Russo. 2005. Depression and unwanted first pregnancy: Longitudinal cohort study. *British Medical Journal*, 331(7528): 1303-6.

Speckhard, Anne. 1985. The psycho-social aspects of stress following abortion. PhD diss, University of Minessota.

Speckhard, Anne y Vincent Rue. 1992. Postabortion syndrome: An emerging public health concern. *Journal of Social Issues*, 48: 95-119.

Thorp, John, Katherine Hartmann y Elizabeth Shadigan. 2005. Long-term physical and psychological health consequences of induced abortion: A review of the evidence. *Linacre Quarterly*, 72(1): 44-69.

Naciones Unidas A/66/254

Asamblea General

Distr. general
3 de agosto de 2011
Español
Original: inglés

Sexagésimo sexto período de sesiones
Tema 69 b) del programa provisional*
Promoción y protección de los derechos humanos: cuestiones de derechos humanos, incluidos otros medios de mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales

El derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe provisional preparado por Anand Grover, Relator Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, de conformidad con las resoluciones 15/22 y 6/29 del Consejo de Derechos Humanos.

educación e información exhaustivas en materia de salud sexual y reproductiva, dado que las jóvenes suelen tener menos poder o control en las relaciones, lo que las hace desproporcionadamente vulnerables a la coerción, los abusos y la explotación[47]. La educación y la información exhaustivas son un instrumento de empoderamiento y permiten examinar las desigualdades entre los géneros y los estereotipos con espíritu crítico, contribuyendo así a socavar algunos sistemas patriarcales muy arraigados que perpetúan las violaciones de los derechos de la mujer, incluido su derecho a la salud (véase A/65/162, párrs. 7 a 9). Proporcionar a las mujeres conocimientos y aptitudes en materia de salud sexual y reproductiva y la educación e información conexas potencia su libertad para tomar decisiones fundamentadas en relación con su salud, y promueve su participación en la sociedad en condiciones de igualdad.

64. Los Estados que restringen el acceso a la información sobre salud sexual y reproductiva mediante leyes penales o de otra índole limitan activamente la información disponible y, por ende, incumplen su obligación de respetar el derecho a la salud. Esas leyes y el estigma que generan también dan lugar a que terceras partes, como docentes, editores o libreros, denieguen a las mujeres y las niñas el acceso a material necesario relacionado con la salud sexual y reproductiva. La obligación de los Estados de garantizar el derecho a la salud conlleva el deber de elaborar estrategias para que todo el mundo tenga acceso a educación e información exhaustivas en materia de salud sexual y reproductiva, especialmente las mujeres y las niñas.

V. Recomendaciones

65. Al aplicar un enfoque basado en el derecho a la salud, los Estados deben llevar a cabo reformas encaminadas a desarrollar y aplicar políticas y programas relacionados con la salud sexual y reproductiva, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos. En este contexto, el Relator Especial exhorta a los Estados a:

a) Formular políticas y programas de salud pública que difundan información fundamentada en pruebas relativa a la salud sexual y reproductiva y a la prevención de la transmisión perinatal del VIH;

b) Elaborar políticas y programas amplios de planificación de la familia que proporcionen una amplia gama de bienes, servicios e información en relación con los métodos anticonceptivos y que estén disponibles y sean accesibles y de calidad;

c) Despenalizar el suministro y la utilización de todos los métodos anticonceptivos y la esterilización voluntaria para controlar la natalidad, y suprimir el requisito del consentimiento de los padres o el cónyuge;

d) Adoptar medidas que garanticen la disponibilidad, accesibilidad y calidad de todos los métodos anticonceptivos, tanto farmacéuticos como quirúrgicos;

[47] Véase UNESCO, *International Guidelines on Sexuality Education*, pág. 20 (véase la nota 39).

e) Despenalizar el suministro de información relacionada con la salud sexual y reproductiva, incluida la educación sexual y reproductiva fundamentada en pruebas;

f) Formular políticas para evitar que las leyes penales en vigor, como las relativas a la pornografía, se apliquen con miras a restringir el acceso a la información y la educación en materia de salud sexual y reproductiva fundamentadas en pruebas o castigar a quienes suministran esa información o imparten esa educación;

g) Adoptar medidas para normalizar los planes nacionales de estudios a fin de impartir una educación sexual y reproductiva amplia y fundamentada en pruebas que incluya información relativa a los derechos humanos, las cuestiones de género y la sexualidad;

h) Despenalizar el aborto y derogar las leyes conexas, como las relativas a la facilitación del aborto;

i) Como medida provisional, considerar la posibilidad de que las autoridades competentes formulen políticas y protocolos que impongan una moratoria a la aplicación de las leyes penales relativas al aborto, incluida la obligación jurídica impuesta a los profesionales de la salud de denunciar a las mujeres a las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley;

j) Proporcionar servicios de salud seguros y de buena calidad, incluido el aborto, de conformidad con los protocolos de la OMS;

k) Establecer políticas y programas que garanticen la disponibilidad y accesibilidad de servicios seguros, fiables y de calidad para tratar las complicaciones derivadas del aborto y prestar los cuidados posteriores, de conformidad con los protocolos de la OMS, en particular en las jurisdicciones en que el aborto está penalizado;

l) Asegurar que la población disponga de información precisa y fundamentada en pruebas en relación con el aborto y con los supuestos en que la legislación lo permite, y que los profesionales de la salud conozcan bien la legislación relativa al aborto y sus excepciones;

m) Asegurar que el alcance de las exenciones por objeción de conciencia esté bien definido y su uso bien reglamentado, y garantizar la derivación de pacientes y la prestación de servicios alternativos cuando un profesional de la salud formule una objeción de conciencia;

n) Suspender o abolir la aplicación de las leyes penales en vigor a varios comportamientos durante el embarazo, como las conductas que afectan al feto, principalmente el aborto espontáneo, el consumo de alcohol y drogas y la transmisión del VIH.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar en general el proyecto de ley.

SEÑOR GALLO IMPERIALE.- Pido la palabra para una cuestión de orden.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR GALLO IMPERIALE.- Formulo moción para que se tome votación nominal.

SEÑOR PRESIDENTE.- No es necesario poner a votación esa moción, señor Senador. Se va a disponer la votación nominal.

Tómese la votación nominal.

(Se toma en el orden siguiente:)

SEÑOR ABREU.- Voto por la negativa.

SEÑOR AGAZZI.- Voto por la afirmativa.

SEÑOR AMORÍN.- Voto por la negativa.

SEÑOR ANTOGNAZZA.- Voto por la afirmativa.

SEÑOR BORDABERRY.- Voto por la negativa.

SEÑOR CHIRUCHI.- Voto por la negativa.

SEÑOR COURIEL.- Sufrago por la afirmativa.

SEÑOR DA ROSA.- Voto por la negativa.

SEÑOR OBISPO.- Voto por la afirmativa.

SEÑOR GALLINAL.- Voto por la negativa.

SEÑOR GALLO IMPERIALE.- Voto por la afirmativa.

SEÑOR HEBER.- Voto por la negativa.

SEÑOR LACALLE HERRERA.- Voto por la negativa.

SEÑOR LARRAÑAGA.- Voto por la negativa.

SEÑOR LORIER.- Voto por la afirmativa.

SEÑOR MARTÍNEZ.- Voto por la afirmativa.

SEÑOR MICHELINI.- Voto por la afirmativa.

SEÑOR MOREIRA.- Voto por la negativa.

SEÑORA MOREIRA.- Voto por la afirmativa.

SEÑOR NIN NOVOA.- Voto por la afirmativa.

SEÑOR PASQUET.- Voto por la negativa, y deseo fundar el voto.

He votado negativamente este proyecto de ley solo por razones de disciplina partidaria. La Bancada del sector que integro, "Vamos Uruguay", se reunió en la tarde de ayer y decidió votar en contra de esta iniciativa y recomendar unidad de acción a sus Legisladores. Cumplo, pues, con el mandato de mi Bancada. No sería leal con mis compañeros si no dijera que entiendo que tienen el derecho a establecer ese criterio. Mi partido, el Partido Colorado, el batllismo, siempre ha tenido una concepción fuerte del partido político y ha entendido que la disciplina partidaria es un instrumento útil y hábil. En consecuencia, insisto, los integrantes de la Bancada tienen todo el derecho del mundo a disponer, por amplia mayoría de 14 votos contra 2 -como lo hicieron-, ese criterio al que he hecho referencia. A su vez, no sería leal conmigo si no dijera también, señor Presidente, que a mi juicio se ha hecho una aplicación errónea de ese criterio. Esto lo dije ayer y lo repito hoy. Este no es un tema para disciplina partidaria, pero acepto que estas cosas las resuelva la mayoría porque, si de las minorías dependiese, nunca habría unidad de acción ni disciplina. Por lo tanto, cumplo con acatar la decisión de la mayoría.

No soy partidario del aborto, como creo que no lo es nadie; sí estoy a favor de su despenalización porque creo que la sanción penal es inútil y dañina. Tan inútil y dañina es, que la ley no se aplica ni tiene vigencia práctica y la sociedad no cree que el aborto deba constituir delito, como lo demuestran con claridad las encuestas a las que se ha hecho referencia. Lo menos que podemos hacer los Legisladores es crear la posibilidad jurídica de que el Cuerpo Electoral se pronuncie y zanje la cuestión. En nuestro sistema jurídico esto solo se logra a través de un referéndum contra la ley, pero para ello debe existir, precisamente, una ley.

Entonces, creo que este proyecto de ley sirve a esa finalidad, a mi juicio absolutamente irrenunciable.

Por las razones expuestas, he votado en la forma en que lo he hecho.

Muchas gracias.

(Se continúa tomando la votación nominal:)

SEÑOR PENADÉS.- Voto por la negativa.

SEÑOR ROSADILLA.- Voto por la afirmativa.

SEÑOR RUBIO.- Voto por la afirmativa.

SEÑOR SARAVIA.- Voto por la afirmativa.

SEÑOR SOLARI.- Voto por la negativa.

SEÑOR TAJAM.- Voto por la afirmativa y voy a fundamentar brevemente mi voto.

He votado por la afirmativa, fundamentalmente, para que la mujer sea libre de decidir sobre la continuidad de su embarazo. No he votado para que aborte, sino para que decida. De ahí en adelante, ya liberadas de la pena, el Estado, los partidos políticos y las organizaciones religiosas podrán actuar para que, a su juicio, las personas tomen la mejor decisión. Aquí lo importante es eso: que ellas decidan.

Muchas gracias.

(Se continúa tomando la votación nominal:)

SEÑORA TOPOLANSKY.- Voto por la afirmativa.

SEÑOR VIERA.- Voto por la negativa.

SEÑORA XAVIER.- Voto por la afirmativa.

SEÑOR PRESIDENTE.- Voto por la afirmativa.

Dese cuenta del resultado de la votación.

SEÑOR SECRETARIO (Hugo Rodríguez Filippini).- Han sufragado 31 señores Senadores: 17 lo han hecho por la afirmativa y 14 por la negativa.

SEÑOR PRESIDENTE.- La votación ha resultado: Afirmativa.

(Aplausos en la Barra.)

(Suena campana de orden.)

-Señores presentes en la Barra: no se pueden hacer manifestaciones de este tipo. En la próxima oportunidad que ello ocurra la Presidencia se verá obligada a desalojar la Barra y no quisiera hacerlo. Por lo tanto, se les pide cooperación.

En discusión particular.

SEÑOR GALLO IMPERIALE.- Formulo moción para que se suprima la lectura del articulado.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar la moción presentada.

(Se vota:)

-31 en 31. **Afirmativa**. UNANIMIDAD.

En consideración el artículo 1º.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

-16 en 31. **Afirmativa.**

SEÑOR ROSADILLA.- Solicito que se rectifique la votación.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a rectificar la votación directamente porque no requiere autorización previa.

(Se vota:)

-16 en 31. **Afirmativa.**

Se obtuvo el mismo resultado, señor Senador.

En consideración el artículo 2º.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

-17 en 31. **Afirmativa.**

En consideración el artículo 3º.

SEÑORA XAVIER.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra la señora Senadora.

SEÑORA XAVIER.- Señor Presidente: quisiera hacer una modificación, porque al desagregar durante el transcurso de la discusión los artículos 1º y 2º, el artículo 3º quedó sin la concordancia, que hace referencia a dos situaciones. En función de esto, el artículo debería decir: "Artículo 3º. (Accesibilidad).- Las mujeres a que refieren los artículos precedentes tienen derecho a acceder a la interrupción voluntaria de su embarazo", y continúa con la misma redacción. En realidad, lo que se hace es modificar el singular, pasándolo al plural.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE.- De acuerdo con la nueva formulación, el artículo diría: "Las mujeres a que refieren los artículos precedentes tienen derecho a acceder a la interrupción voluntaria de su embarazo", y luego continúa tal como está.

Se va a votar el artículo tal como vino de Comisión.

(Se vota:)

-0 en 31. **Negativa.**

Ahora corresponde votar el artículo 3º con la redacción propuesta por la señora Senadora Xavier.

(Se vota:)

-17 en 31. **Afirmativa.**

En consideración el artículo 4º.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

-17 en 31. **Afirmativa.**

En consideración el artículo 5º.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

-17 en 31. **Afirmativa.**

En consideración el artículo 6º.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

-17 en 31. **Afirmativa.**

En consideración el artículo 7º.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

-17 en 31. **Afirmativa.**

En consideración el artículo 8º.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

-17 en 31. **Afirmativa.**

En consideración el artículo 9º.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

-17 en 31. **Afirmativa.**

Ingresamos al Capítulo II.

En consideración el artículo 10.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

-17 en 31. **Afirmativa.**

En consideración el artículo 11.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

-17 en 31. **Afirmativa.**

En consideración el artículo 12.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

-17 en 31. **Afirmativa.**

En consideración el artículo 13.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

-17 en 31. **Afirmativa.**

En consideración el artículo 14.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

-20 en 31. **Afirmativa.**

Ingresamos al Capítulo III.

En consideración el artículo 15.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

-17 en 31. **Afirmativa.**

En consideración el artículo 16.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

-17 en 31. **Afirmativa.**

En consideración el artículo 17.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

-17 en 31. **Afirmativa.**

Ha quedado aprobado el proyecto de ley, que será remitido a la Cámara de Representantes para su consideración.

(Texto del proyecto de ley aprobado:)

"**CAPÍTULO I**

Disposiciones generales

Artículo 1°. (Interrupción voluntaria del embarazo).- Toda mujer mayor de edad tiene derecho a decidir la interrupción voluntaria de su embarazo durante las primeras doce semanas del proceso gestacional.

Artículo 2°. (Violación).- Si el embarazo fuera producto de una violación con denuncia judicial no se aplicará el plazo establecido en el artículo anterior.

Artículo 3°. (Accesibilidad).- Las mujeres a que refieren los artículos precedentes tienen derecho a acceder a la interrupción voluntaria de su embarazo en los servicios de los prestadores del Sistema Nacional Integrado de Salud, de acuerdo con el procedimiento que se indique, en los términos que establece la presente ley.

Artículo 4°. (Condiciones).- Previo a la interrupción del embarazo se requerirá el libre consentimiento informado de la mujer, el que se adjuntará a su historia clínica, de acuerdo con lo previsto en el artículo 11 y literal D) del artículo 18 de la Ley N° 18.335, de 15 de agosto de 2008.

Artículo 5°. (Excepciones).- Fuera del plazo establecido en el artículo 1° de la presente ley, la mujer podrá decidir la interrupción de su embarazo en los siguientes casos:

a) si estuviera en riesgo la salud o vida de la mujer;

b) si existieran malformaciones fetales graves, incompatibles con la vida extrauterina.

Artículo 6°. (Consentimiento de menores de edad).- En caso que la interrupción del embarazo sea solicitada por una mujer menor de edad, dentro del término establecido en el artículo 1° de la presente ley se requerirá el consentimiento de sus representantes legales o, en su defecto de quien ejerza su guarda jurídica o tenencia ratificada judicialmente.

En caso de no comparecencia, inexistencia o discrepancia de las personas referidas en el párrafo anterior, o que estas formulen su oposición a la interrupción del embarazo, la Dirección del servicio de asistencia médica o en su defecto el médico tratante, pondrá en conocimiento del Juez competente los antecedentes del caso en forma inmediata. Este dentro del plazo de tres (3) días hábiles, convocará a la menor y al Ministerio Público, a efectos de oírla y recabar su consentimiento para la interrupción del embarazo, conforme a lo previsto en el artículo 8° del Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley N° 17.823, de 7 de setiembre de 2004).

Cumplida la audiencia, el Juez deberá adoptar resolución dentro del plazo de tres (3) días hábiles, considerando como elemento primordial la satisfacción del interés superior de la menor en el pleno goce de sus derechos y garantías consagrados en la Convención Internacional de los Derechos del Niño.

El mismo procedimiento será aplicable en caso que mediare oposición de la menor, a que las personas referidas en los incisos anteriores tengan conocimiento de la situación de gravidez en que se encuentra.

Los plazos referidos en la presente disposición no serán de aplicación en caso de que el cumplimiento de los mismos torne inviable la interrupción del embarazo dentro del plazo establecido en el artículo 1° de la presente ley, en cuyo caso el Juez deberá actuar en forma inmediata.

Son jueces competentes para entender en las causas que se sustancien por la aplicación del presente artículo, los Jueces Letrados de Primera Instancia de Familia en Montevideo y los Jueces Letrados de Primera Instancia en el interior del país.

Artículo 7°. (Consentimiento de mujeres declaradas incapaces).- Si se tratara de una mujer declarada incapaz judicialmente, se requerirá el consentimiento informado de su curador y venia judicial del Juez competente, que evaluara la conveniencia del otorgamiento de la misma, respetando siempre el derecho de la persona a procrear si el motivo de su incapacidad no le impidiere tener descendencia.

Artículo 8°. (Derecho a un trato digno).- Toda mujer que consulte por una eventual interrupción de su embarazo, deberá recibir un trato digno, de acuerdo a lo previsto en los literales A) y B) del artículo 17 de la Ley N° 18.335, de 15 de agosto de 2008.

Artículo 9°. (Alcance).- Solo podrán ampararse en las disposiciones contenidas en esta ley, las habitantes de la República que acrediten fehacientemente su residencia habitual en su territorio durante un período no inferior a veinticuatro (24) semanas.

CAPÍTULO II

De los servicios de asistencia médica, públicos y privados

Artículo 10. (Obligación de los servicios).- Las instituciones del Sistema Nacional Integrado de Salud -en forma directa o mediante las contrataciones de servicios pertinentes- deberán a través de los equipos de salud que las componen, asegurar el derecho de la mujer a interrumpir el embarazo en los términos previstos por la presente ley.

Dicha interrupción se realizará de acuerdo a la decisión de la paciente y tomando en cuenta la mejor evidencia científica disponible al momento de llevarla a cabo, de acuerdo a guías clínicas que el Ministerio de Salud Pública emitirá regularmente.

Artículo 11. (Garantía).- Las instituciones previstas en el presente capítulo, garantizarán a sus usuarias el acceso oportuno a la interrupción voluntaria del embarazo en las condiciones establecidas en la presente ley.

Artículo 12. (Obligación de informar).- Los servicios comprendidos en la presente ley deberán garantizar a sus usuarias la información sobre medidas de anticoncepción establecidas en el marco de la Ley N° 18.426, de 1° de diciembre de 2008 y brindarles información integral y apoyo respecto a sus derechos y a la interrupción voluntaria del embarazo, antes, durante y después que esta haya adoptado una decisión.

Artículo 13. (Confidencialidad e información).- La identidad de la mujer que interrumpiera su embarazo al amparo de la presente ley deberá ser mantenida en total reserva.

Artículo 14. (Objeción de Conciencia).- El personal de salud tiene derecho a negarse, de acuerdo con su conciencia, a brindar los servicios conexos a la interrupción voluntaria del embarazo establecidos en la presente ley. La objeción de conciencia no podrá dar lugar a ninguna sanción o discriminación.

CAPÍTULO III

Disposiciones finales

Artículo 15. (Excepcionalidad).- Créase un Comité Clínico sobre Interrupción Voluntaria del Embarazo de carácter multidisciplinario en el ámbito del Ministerio de Salud Pública.

El Comité será una instancia técnica preceptiva para lo cual tendrá en cuenta la mejor evidencia científica.

Los reclamos que surjan en relación a la aplicación de las disposiciones técnicas de la presente ley, entre otros, edad gestacional y gravedad de malformaciones, serán resueltos por el referido Comité sin derecho a apelación.

Artículo 16. (Sustituciones).- Sustitúyense los artículos 325 y 325 bis del Código Penal, por los siguientes:

"ARTÍCULO 325. (Aborto fuera de plazo y circunstancias).- La mujer que causare su aborto o lo consintiera por fuera de los plazos y circunstancias establecidos en los artículos 1° y 5° de la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo será sancionada con penas alternativas a la privación de libertad".

"ARTÍCULO 325 Bis. (Del aborto efectuado con la colaboración de un tercero, con el consentimiento de la mujer).- El que colabore en el aborto de una mujer con su consentimiento, con actos de participación principal o secundaria fuera de los plazos y circunstancias establecidos en los artículos 1° y 5° de la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo, será castigado con seis a veinticuatro meses de prisión".

Artículo 17. (Derogaciones).- Derógase el artículo 328 del Código Penal y demás disposiciones que se opongan a la presente ley."

18) IMPUESTO A LA CONCENTRACIÓN DE INMUEBLES RURALES (ICIR)

SEÑOR PRESIDENTE.- El Senado ingresa a la consideración del asunto que figura en noveno término del Orden del Día: "Proyecto de ley por el que se crea el Impuesto a la Concentración de Inmuebles Rurales (ICIR) (Carp. Nº 734/11 - Rep. Nº 463/2011)".

(Antecedentes:)

"Carp. Nº 734/2011
Rep. Nº 463/2011

CÁMARA DE REPRESENTANTES

La Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, en sesión de hoy, ha sancionado el siguiente

Proyecto de Ley

SECCIÓN I

Artículo 1°. (Creación).- Créase un impuesto anual a denominarse Impuesto a la Concentración de Inmuebles Rurales (ICIR), que recaerá sobre los inmuebles rurales que, en su conjunto, excedan por titular las 2.000 hectáreas índice CONEAT 100 o equivalentes.

A los efectos del concepto de inmuebles rurales se estará a lo dispuesto por los artículos 30 y 31 de la Ley N° 18.308, de 18 de junio de 2008, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 283 del Código Rural, Ley N° 10.866, de 25 de octubre de 1946, y por el artículo 596 del Código Civil.

Artículo 2°. (Sujetos pasivos).- Serán sujetos pasivos del impuesto:

A) Las personas físicas, los núcleos familiares y las sucesiones indivisas, siempre que sus inmuebles rurales al cierre del ejercicio excedan en su conjunto las 2.000 hectáreas índice CONEAT 100 o equivalentes.

A estos efectos, los cónyuges y concubinos tributarán como único sujeto pasivo a título de núcleo familiar computando en forma conjunta la totalidad de los inmuebles rurales de su propiedad o atribuidos en virtud de lo establecido por el artículo 3° de la presente ley.

B) Quienes estén mencionados en el artículo 3° del Título 4 del Texto Ordenado 1996, excepto personas físicas que tributarán necesariamente por el literal A).

C) Las personas jurídicas constituidas en el extranjero incluidas en el artículo 5° del Impuesto a las Rentas de los No Residentes, del Titulo 8 del Texto Ordenado 1996.

D) Demás titulares de los inmuebles gravados no comprendidos en los anteriores literales.

Las personas no residentes deberán designar una persona física o jurídica residente en territorio nacional para que las represente ante la administración tributaria, en relación con sus obligaciones tributarias.

Cuando alguno de los sujetos pasivos mencionados en el presente artículo se encuentre comprendido en más de un literal, deberá realizar una liquidación por cada uno de ellos.

Artículo 3°. (Condóminos, socios y accionistas nominativos).- Los condóminos, socios y accionistas nominativos computarán en su activo personal la cuota parte que les corresponda en la totalidad de los inmuebles rurales, de sus respectivos condominios o sociedades siempre que los condominios o sociedades no están sujetos al pago del impuesto.

Los condominios, personas jurídicas y sociedades nominativas no sujetas al pago del impuesto, declararán la cantidad de hectáreas proporcionadas al índice CONEAT 100 de los inmuebles rurales de los que sean titulares y, en su caso, la cuota parte que corresponda a cada condómino, socio o accionista nominativo, dentro del plazo que establezca la reglamentación.

Artículo 4°. (Monto del impuesto por cada hectárea).- La cantidad total de hectáreas de inmuebles rurales de propiedad del sujeto pasivo deberá proporcionarse a un índice CONEAT 100 considerando el propio índice CONEAT de cada padrón, y sobre ese total deberán aplicarse los siguientes montos por hectárea:

A) 67 UI (sesenta y siete unidades indexadas) por cada hectárea para sujetos pasivos propietarios de una superficie de hasta 5.000 hectáreas CONEAT 100 o equivalente.

B) 100 UI (cien unidades indexadas) por cada hectárea para sujetos pasivos propietarios de una superficie superior de hasta 10.000 hectáreas CONEAT 100 o equivalente.

C) 135 UI (ciento treinta y cinco unidades indexadas) por cada hectárea para sujetos pasivos propietarios de una superficie superior a 10.000 hectáreas CONEAT 100 o equivalente.

En los casos de desmembramiento de la propiedad de los inmuebles rurales, las hectáreas correspondientes se imputarán a los sujetos pasivos titulares de la propiedad.

Artículo 5°. (Liquidación del impuesto).- El impuesto se liquidará sobre la base de los bienes inmuebles rurales del contribuyente al 31 de diciembre de cada año. Autorízase a la administración tributaria a determinar pagos a cuenta del impuesto en las condiciones que establezca la reglamentación.

Artículo 6°. (Deducción no admitida).- Sustitúyese el literal F) del artículo 24 del Título 4 del Texto Ordenado 1996, por el siguiente:

"F) El Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas, el Impuesto al Patrimonio y el Impuesto a la Concentración de Inmuebles Rurales".

Artículo 7°. (Exoneraciones genéricas).- Quedan derogadas para este impuesto las exoneraciones genéricas de tributos anteriores a la presente ley, salvo las que se incluyen expresamente en la misma, sin perjuicio de las exoneraciones establecidas por normas constitucionales y sus leyes interpretativas. Interprétase que a los efectos de este impuesto, no rige lo dispuesto por los artículos 39 y 43 de la Ley N° 15.939, de 28 de diciembre de 1987.

Artículo 8°. (Inmunidad y exoneración).- El Impuesto no será de aplicación al Estado, a los organismos comprendidos en los artículos 220 y 221 de la Constitución de la República, a los Gobiernos Departamentales y a las personas públicas no estatales de seguridad social.

A los efectos de la determinación de la superficie de los inmuebles rurales no se tendrá en cuenta la superficie ocupada por bosque nativo que conste en el "Registro de Bosques Nativos" de la Dirección General Forestal del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca.

Artículo 9°. (Conjuntos económicos).- Cuando existan dos o más titulares de inmuebles rurales de un mismo conjunto económico, se podrá determinar el impuesto en forma consolidada, siendo dichos titulares solidariamente responsables del pago del mismo.

Artículo 10. (Oficina recaudadora y contralores).- El impuesto se liquidará por declaración jurada. Los sujetos activos de la relación jurídica tributaria serán los Gobiernos Departamentales. La reglamentación podrá disponer la colaboración o participación de los organismos públicos recaudatorios a efectos de determinar los sujetos pasivos del impuesto, en atención a la concentración de inmuebles rurales en más de una jurisdicción departamental, y a efectos de la realización de las tareas de cobranza del mismo, atendiendo expresamente a lo establecido en el artículo 11 de la presente ley, así como demás tareas vinculadas con la administración y aplicación de este impuesto.

Artículo 11. (Destino).- Lo producido del impuesto, con destino a los Gobiernos Departamentales, será administrado en los términos que establezca la reglamentación, por un Fondo, en el marco de la Comisión Sectorial prevista en el literal B) del inciso quinto del artículo 230 de la Constitución de la República, que tendrá por objeto fundamental atender los gastos e inversiones derivados de las reparaciones atinentes a la caminería rural departamental y el acceso a los establecimientos industriales y comerciales ubicados en el departamento.

Artículo 12. (Aplicabilidad del Código Tributario).- A los efectos de este impuesto serán de aplicación las disposiciones del Código Tributario en todo lo no previsto expresamente por la presente ley.

SECCIÓN II

Artículo 13. (Rentas por enajenación de inmuebles rurales para contribuyentes del Impuesto a las Rentas de las Personas Físicas).- Sustitúyese el último inciso del literal B) del artículo 20 del Título 7 del Texto Ordenado 1996, por los siguientes:

"Para los inmuebles no rurales adquiridos con anterioridad al 1° de julio de 2007, el contribuyente podrá optar por determinar la renta computable, aplicando al precio de venta o al valor en plaza, según corresponda, el 15% (quince por ciento). En ningún caso el valor considerado para la aplicación del referido porcentaje podrá ser inferior al valor real vigente fijado por la Dirección Nacional de Catastro.

Para los inmuebles rurales adquiridos con anterioridad al 1° de julio de 2007, el contribuyente podrá optar por determinar la renta computable, aplicando al valor en plaza del inmueble al 1° de julio de 2007, el 15% (quince por ciento), más la diferencia entre el precio de la transacción del inmueble y el valor en plaza del inmueble al 1° de julio de 2007, siempre que esta diferencia sea positiva. En ningún caso el valor considerado para la aplicación del referido porcentaje podrá ser inferior al valor real vigente fijado por la Dirección Nacional de Catastro. Lo dispuesto en el presente inciso regirá para enajenaciones de inmuebles realizadas a partir del 1° de enero de 2012.

Para la determinación del valor en plaza del inmueble al 1° de julio de 2007, se deflactará el precio de la transacción aplicando el Índice Medio del Incremento de los Precios de Venta de los inmuebles Rurales (IMIPVIR), publicado al último día del mes inmediato a la enajenación, en las condiciones que determine el Poder Ejecutivo. A los efectos de determinar la diferencia a que refiere el inciso anterior, dicho resultado se ajustará por el incremento del valor de la unidad indexada entre el 1° de julio de 2007 y el último día del mes del índice utilizado (IMIPVIR).

En el caso de transmisión de inmuebles originadas en donaciones o enajenaciones a título gratuito, se reputará valor de adquisición al valor real vigente fijado por la Dirección Nacional de Catastro.

Lo recaudado en virtud de la enajenación de inmuebles rurales a que refiere el presente artículo realizadas a partir del 1° de enero de 2012, será afec-

tado a políticas de desarrollo del Instituto Nacional de Colonización".

Artículo 14. (Rentas por enajenación de inmuebles rurales para contribuyentes del Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas). Sustitúyese el inciso segundo del artículo 47 del Título 4 del Texto Ordenado 1996, por los siguientes:

"Cuando las rentas derivadas de la enajenación de bienes inmuebles afectados a actividades agropecuarias se encuentren alcanzadas por este impuesto, los contribuyentes podrán optar por determinar la renta neta de acuerdo al régimen general o por considerar como tal el 6% (seis por ciento) del valor en plaza del inmueble al 1° de julio de 2007, más la diferencia entre el precio de la transacción del inmueble y el valor en plaza del inmueble al l° de julio de 2007, siempre que esta diferencia sea positiva. Esta opción se aplicará con relación a los inmuebles que hubieran sido adquiridos con anterioridad al 1° de julio de 2007, y en ningún caso el valor considerado para la aplicación del referido porcentaje podrá ser inferior al valor real vigente fijado por la Dirección Nacional de Catastro.

Para la determinación del valor en plaza del inmueble al 1° de julio de 2007, se deflactará el precio de la transacción aplicando el Índice Medio del Incremento de los Precios de Venta de los Inmuebles Rurales (IMIPVIR), publicado al último día del mes inmediato a la enajenación, en las condiciones que determine el Poder Ejecutivo. A los efectos de determinar la diferencia a que refiere el inciso anterior, dicho resultado se ajustará por el incremento del valor de la unidad indexada entre el 1° de julio de 2007 y el último día del mes del índice utilizado (IMIPVIR).

Lo dispuesto en el presente inciso regirá para enajenaciones de inmuebles realizadas a partir del 1° de enero de 2012, y lo recaudado por tal concepto será afectado a políticas de desarrollo del Instituto Nacional de Colonización.

En el caso de transmisión de inmuebles originadas en donaciones o enajenaciones a título gratuito, se reputará valor de adquisición al valor real vigente fijado por la Dirección Nacional de Catastro".

Artículo 15. (Vigencia).- Sin perjuicio de las vigencias especiales que se establecen, la presente ley entrará en vigencia a partir del día de su promulgación por parte del Poder Ejecutivo.

Sala de Sesiones de la Cámara de Representantes, en Montevideo, a 16 de noviembre de 2011.

Daisy Tourné, 1era. Vicepresidenta; **José Pedro Montero,** Secretario.

PODER EJECUTIVO

Ministerio del Interior
Ministerio de Relaciones Exteriores
Ministerio de Economía y Finanzas
Ministerio de Defensa Nacional
Ministerio de Educación y Cultura
Ministerio de Transporte y Obras Públicas
Ministerio de Industria, Energía y Minería
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
Ministerio de Salud Pública
Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
Ministerio de Turismo y Deporte
Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
Ministerio de Desarrollo Social

Montevideo, 22 de agosto de 2011.

Señor Presidente de la Asamblea General

El Poder Ejecutivo tiene el honor de dirigirse a ese Alto Cuerpo, a efectos de someter a su consideración el presente proyecto de ley por el que se crea un Impuesto a la Concentración de Inmuebles Rurales (ICIR).

Exposición de Motivos

La valorización de la tierra en Uruguay, producto -al menos en parte- de su condición de bien de oferta fija que "capitaliza" el crecimiento y la institucionalidad del país, no se ha reflejado fiscalmente y, además, ha tenido externalidades negativas, como el desplazamiento de pequeños productores, que no pueden rentabilizar un activo que se valoriza mucho. A continuación, se describen brevemente estos procesos y se fundamenta las razones de un impuesto progresivo sobre la concentración de los inmuebles rurales como forma de captar -para la sociedad- parte de la valorización de la tierra y desalentar su proceso de concentración.

1. El proceso de valorización de la tierra en Uruguay y sus consecuencias

1.1. La tierra es el activo que más se valorizó

Si se consideran las transacciones de tierras del país mayores a 1.000 hectáreas índice CONEAT 100 o equivalentes (Fuente: Instituto Nacional de Colonización), que reflejan el movimiento cualitativamente más importante y los cambios de precios de mercado de dichas transacciones, surgen claramente algunas conclusiones, a saber:

i) En dólares corrientes, el valor de la hectárea se multiplicó por 9 en los últimos 20 años. En

efecto, este valor pasó de US$ 340 en 1989 a US$ 3.114 en 2009.

ii) En dólares constantes (base = promedio 1982-1984), es decir, deflactando por la inflación de Estados Unidos, el valor de la hectárea se multiplicó por 4 en los últimos 20 años. En efecto, este valor pasó de US$ 274 en 1989 a US$ 1.451 en 2009. Si se considerase los últimos 10 años, el valor de la tierra en dólares constantes también se multiplicó por 4, pasando de US$ 345 en 1999 a US$ 1.451 en 2009.

iii) La tasa anual de incremento del precio promedio de la tierra ha ido aumentando. En efecto, si se consideran los últimos 20 años (1989-2009), el valor de la tierra (índice CONEAT 100) ha crecido -en términos reales- a una tasa promedio anual de 8.7%. Si se consideran los últimos 10 años, la tasa promedio de crecimiento es 15.4%. Finalmente, si se toman los últimos 5 años, la tasa es de 25%.

Por tanto, mirando los últimos 20 años puede concluirse que la inversión en tierra es una colocación segura y con mejor resultado que cualquier colocación financiera. Esto reafirma el concepto de que para tomar la verdadera tasa de ganancia de la actividad agropecuaria se debe tener en cuenta la ganancia de capital en tierra.

iv) Para los cálculos del punto anterior, se tomó el valor promedio de las ventas realizadas en 2009 de superficies iguales o mayores a 1.000 hectáreas CONEAT 100, es decir, US$ 3.114 por hectárea. Si se toman como referencia algunas de las ventas realizadas en 2011, los valores se encuentran claramente por encima del anterior.

Cuadro 1

Algunas ventas realizadas en 2011

CONEAT	Cantidad de Hás.	U$S por Há.
211	480	8.250
102	537	5.240
60	3.013	3.000

El Cuadro 1 muestra que una hectárea CONEAT 100 tiene hoy un valor de US$ 5.200. En términos constantes, esto implica que desde 1.999 su valor se ha multiplicado por 7, aumento muy superior al que veníamos considerando. Dicho de otro modo, el valor que hemos tomado como referencia hasta ahora (US$ 3.114) es equivalente al precio de venta de una hectárea CONEAT 60 en el año 2011.

1.2. La tierra, como bien de oferta fija, "capitaliza" valor

Existen tres mercados de factores productivos: tierra, trabajo y capital. La tierra es un factor claramente diferente a los restantes por ser de oferta fija. Por tanto:

a) se valoriza como recurso escaso -en un escenario de aumento del precio de las *commodities* y liquidez internacional-, y

b) captura -"capitaliza"- la realización de obras de infraestructura y la calidad institucional del país -seguridad jurídica, niveles muy bajos de corrupción, seguridad ciudadana y nacional, etc. En particular, las obras de infraestructura aumentan el valor de la tierra y en la inmensa mayoría de los países se diseñan instrumentos que permiten capturar parte de ese mayor valor para financiar dichas obras.

Parte de este valor añadido, independiente del esfuerzo del productor, es lo que se pretende capturar mediante el impuesto que aquí se propone. Dicho impuesto, presente en la legislación de una amplia mayoría de países, da a la tierra un tratamiento tributario diferencial precisamente porque se trata de un bien diferente, un recurso natural de oferta fija que "capitaliza" externalidades. Esto no implica afectar la lógica del sistema tributario vigente ni siquiera la lógica de la imposición sobre la renta empresarial sino, se insiste, reconocer el carácter diferencial de

la tierra y gravar su *renta,* derivada de esta condición especial de factor de oferta fija -escasez relativa y "capitalización" de externalidades-, y conceptualmente diferente a la *rentabilidad,* a la ganancia.

1.3. La valorización de la tierra no se reflejó fiscalmente

Siguiendo la línea del párrafo anterior, el impuesto se justifica porque esta valorización de la tierra no se reflejó fiscalmente. En efecto:

i) En los últimos 10 años, la tributación total del sector agropecuario disminuyó, en porcentaje de su PIB, casi un 30%, pasando de 9.7% del PIB Agropecuario en 1999 a 7.1% en 2009.

ii) Una de las principales explicaciones es que también en los últimos 10 años la Contribución Inmobiliaria Rural disminuyó, en porcentaje del PIB Agropecuario, casi un 60%, pasando de 3.7% de dicho PIB en 1999 a un 1.6% de dicho PIB en 2009. Mientras que la Contribución Inmobiliaria Rural representaba casi un 40% de la presión tributaria sobre el sector en 1999, actualmente representa un 27%.

iii) En términos del valor de la tierra, en los últimos 10 años la tributación total del sector agropecuario disminuyó un 75%, pasando de 16 por mil en 1999 a 4 por mil en 2009.

iv) Más aún, en los últimos 10 años, la Contribución Inmobiliaria Rural disminuyó, en porcentaje del valor de la tierra, un 85%, pasando de 6 por mil en 1999 a 1 por mil en 2009.

v) Si se mide en dólares constantes, el pago por Contribución Inmobiliaria Rural no se modificó en los últimos 10 años. En efecto, los US$ 4 que actualmente se tributan equivalen a US$ 3.1 de 1999 que fue, precisamente, la tributación de ese año. Teniendo en cuenta que en este mismo período el valor de la tierra se multiplicó por 4 en valores constantes, si se acompasase la tributación a esta evolución, la Contribución Inmobiliaria Rural debería haberse cuadruplicado, pasando a US$ 16 por hectárea.

vi) Esto ha llevado a aumentar la asimetría entre la carga impositiva total del país y la del sector agropecuario. En 1999, la presión sobre el sector era de 9,7% (impuestos pagos por el sector sobre el PBI agropecuario) mientras que la nacional -la que recae sobre la población en su conjunto- era de 30.1% (Incluye Seguridad Social privada (AFAPS); total impuestos sobre PBI). En 2009, la presión sobre el agro bajó a 7.1%, una disminución de 33%, mientras la nacional fue de 29,5%. Por tanto, la presión fiscal del agro, que solamente era un 1/3 de la presión fiscal total en 1999 (presión agro/presión total = 0.32), cayó a menos de 1/4 actualmente (presión agro/presión total = 0.23).

Cuadro 2
IMPUESTOS AL AGRO

1. Totales. Millones US$	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Contribución Inmobil.	50.2	36.3	29.6	23.3	21.9	25.3	33.8	36.4	37.2	46.8	41.7	63.1
Total impuestos al Agro	131.6	110.7	90.9	68.6	66.3	83.6	112.4	124.0	162.5	207.1	183.1	227.9
2. En% del PIB Agropec.	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
Contribución Inmobil.	3.7	2.7	2.6	2.4	1.9	1.7	2.3	2.3	1.8	1.6	1.6	1.9
Total impuest. al Agro	9.7	8.3	8.0	6.9	5.9	5.7	7.6	7.8	7.9	7.2	7.1	6.9
3. Imp./Valor tierra -%	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
Contribución Inmobil.	0.6	0.6	0.4	0.5	0.3	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1
Total impuest. al Agro	1.6	1.7	1.2	1.5	0.9	0.6	0.7	0.6	0.5	0.5	0.4	0.4

2. La concentración de la tierra es mayor que la concentración del ingreso

i) La propiedad de la tierra está mucho más concentrada que el ingreso. En efecto, para el año 2010, el índice de Gini de la distribución de la tierra es 0.76 (calculado a partir del procesamiento de las declaraciones juradas de Dicose del año 2010) y el índice de Gini de la distribución del ingreso es 0.43 (Fuente: "Estimación de la pobreza por el método del ingreso - 2010"; INE).

Si tomamos en cuenta en las declaraciones juradas de Dicose solamente a aquellas superficies que se declaran en propiedad vemos que hay un aumento del índice de Gini pasando de 0.75 en el año 2000 a 0.76 en el año 2010.

ii) Más gráficamente, mientras que el 10% de la población de más altos ingresos percibe el 30.5% del ingreso total, el 10% de los productores más grandes es propietario del 64% de la tierra.

iii) Por otra parte, en la situación actual, la alta valorización de la tierra -junto a la ausencia de regulación del acceso a este mercado- desplaza a quienes no pueden rentabilizar un activo que se valoriza mucho, en su inmensa mayoría productores familiares. Esto no es otra cosa que concentración de la tierra, proceso que se evidencia en el indicador de Gini de su distribución, que pasó de 0.7507 en 2001 a 0.7644 en 2009. (Estimación en base al procesamiento de las declaraciones juradas de Dicose). Más gráficamente, el 40% de los productores más pequeños hoy tiene el 2% del total de la superficie mientras que en 2001 tenía el 3%.

Esta concentración de la tierra tiene consecuencias (externalidades negativas) sobre la equidad -como el desplazamiento de los productores familiares-, lo que justifica un impuesto progresivo como el que aquí se propone, con el propósito de desalentar la concentración de la propiedad de la tierra. Adicionalmente, el impuesto a la tierra capta un ingreso que permite compensar esta externalidad negativa del desplazamiento de los productores familiares, por ejemplo dirigiendo al menos parte de este ingreso a caminería rural profunda. Adicionalmente, de este modo se está atendiendo el doble carácter que tiene la tierra: factor de producción y bien de uso social (y no solo factor productivo).

iv) Finalmente, el aumento de los precios de la tierra está atado a un ciclo corto, básicamente provocado por la liquidez internacional. El impuesto progresivo sobre la propiedad de la tierra que aquí se propone intenta deprimir el precio de la tierra y, así, desestimular la concentración de la misma en capitales que buscan una fácil realización (ganancia financiera por la venta).

En resumen, en un período de alto crecimiento, como el que se verifica actualmente en el país, y en presencia de liquidez internacional, la "renta de la tierra" -plusvalor por su condición de recurso natural escaso y por "capitalización" de las externalidades citadas- crece y corresponde que el Estado capture y redistribuya parte de la misma.

3. La propuesta: un impuesto progresivo sobre la concentración de los activos rurales

Se propone la creación de un impuesto anual que gravará, en forma progresiva, la propiedad de inmuebles rurales que, en su conjunto, excedan las 2.000 hectáreas índice CONEAT 100 (C100) o equivalentes. El diseño propuesto establece:

a) no gravar las extensiones inferiores a 2.000 hectáreas índice C100 o equivalentes;

b) gravar con 67 Unidades Indexadas (aproximadamente US$ 8 a valores de julio de 2011) la hectárea C100 de aquellas extensiones entre 2.000 y 5.000 hectáreas C100 o equivalentes;

c) gravar con 100 Unidades Indexadas (aproximadamente US$ 12 a valores de julio de 2011) la hectárea C100 de aquellas extensiones entre 5.000 y 10.000 hectáreas C100 o equivalentes;

d) finalmente, gravar con 135 Unidades Indexadas (aproximadamente US$ 16 a valores de julio de 2011) la hectárea C100 de aquellas extensiones superiores a las 10.000 hectáreas C100 o equivalentes.

Debe admitirse que el uso del índice CONEAT como aproximación a la capacidad productiva del suelo solo refleja, por definición, la productividad en términos de carne y lana, dejando fuera a la agricultura y, por tanto, no captando los más recientes usos del suelo. No obstante, esto no habilita a concluir que el índice ha pasado a ser inútil. Si así fuese, la correlación entre el CONEAT y el precio de compra-venta de la tierra sería muy baja. Sin embargo, dicha correlación es significativa. En el período enero 2010 - abril 2011, el precio de venta promedio de campos con índice CONEAT entre 125 y 140 fue el doble del correspondiente a campos con índice CONEAT entre 55 y 70 (US$ 5.900 y US$ 2.800 respectivamente) (Más técnicamente, la correlación (simple) entre el índice CONEAT y el precio de la hectárea para las compra-ventas del período enero 2010-abril 2011 es significativa, siendo el coeficiente de correlación lineal (R2) igual a 0.65).

La recaudación estimada de esta propuesta es de, aproximadamente, US$ 60 millones anuales. Este proyecto de ley propone que el destino de la recaudación sea la caminería rural profunda -caminería de

acceso- de los gobiernos departamentales, y que los detalles de su ejecución sean definidos por la Comisión Sectorial creada por el artículo 230, literal B, de la Constitución de la República.

Esta propuesta se complementa con una adecuación del régimen objetivo de determinación de renta por la enajenación de inmuebles rurales adquiridos antes de 2007. En oportunidad del diseño del nuevo sistema tributario se establecieron criterios objetivos de determinación de la renta neta originada en la enajenación de inmuebles rurales. Esos regímenes fictos, de carácter opcional, tenían como propósito no gravar el aumento de valor generado con anterioridad a la entrada en vigencia del nuevo sistema y, por lo tanto, eran extremadamente bajos. En efecto, en el caso del IRPF la renta se estima como el 15% del precio de venta por lo que el impuesto resultante es del 1.8% de dicho precio (15% x 12%, siendo 12% la tasa correspondiente del IRPF).

Aun conservando ese criterio, no puede desconocerse que entre la fecha de entrada en vigencia del nuevo sistema tributario (1º de julio de 2007) y la actualidad, se ha producido una significativa valorización adicional de los inmuebles rurales, que debería ser tenida en cuenta a los efectos de liquidar el IRPF o el IRAE según corresponda. A tal fin, se propone adicionar a la renta ficta determinada al 1º de julio de 2007, el aumento de valor de los inmuebles que se produjo entre dicha fecha y el momento de la transacción. Se propone que el destino de lo recaudado por este concepto sea íntegramente afectado a políticas de desarrollo del Instituto Nacional de Colonización y a otras políticas de desarrollo rural.

4. Impactos de la propuesta

a) El impuesto gravará, aproximadamente, a 1.200 productores o empresas de un total de 47.300, es decir; un 2.5%, que poseen un 36% de la superficie total de tierra. Visto desde el otro lado, queda fuera del impuesto el 97.5% de los productores o empresas, que poseen el 64% de la tierra.

b) Como se vio más arriba, si la Contribución Inmobiliaria Rural hubiese acompañado la evolución del precio de la tierra debería haberse multiplicado por 4, pasando a ser de US$ 16 por hectárea. Con este diseño, la carga tributaria promedio por hectárea será de US$ 8, la mitad, con la ventaja de que se concentrará en las extensiones más grandes.

c) Esta propuesta, como se dijo, grava a unos 1.200 productores, propietarios del 36% de la superficie productiva del país, unos 5 millones de hectáreas CONEAT 100. Uno de los argumentos para ello es que se han beneficiado de un aumento extraordinario del precio de la tierra. En efecto, tomando el valor promedio en 2009 de la hectárea CONEAT 100, o sea US$ 3.114, la superficie gravada por el impuesto tiene actualmente un valor total de casi 16.000 millones de dólares. Pero, como se dijo, hace 10 años el valor era de aproximadamente un 25% del de 2009, o sea que hace 10 años el valor de esas tierras era de aproximadamente 4.000 millones de dólares en términos constantes. Dicho de otro modo: en los últimos 10 años se ha ganado en valor unos 12.000 millones de dólares, 3 veces más de lo que se tenía.

Por tanto, se insiste en un concepto ya explicitado: mirando los últimos 20 años puede concluirse que la inversión en tierra es una colocación segura y con mejor resultado que cualquier colocación financiera. Esto reafirma la idea de que para tomar la verdadera tasa de ganancia de la actividad agropecuaria se debe tener en cuenta la ganancia de capital en tierra.

5. Descripción del articulado propuesto

El Proyecto propuesto se divide en dos Secciones, de las cuales la primera versa sobre el Impuesto a la Concentración de Inmuebles Rurales propiamente dicho, y la segunda, por su parte, refiere a modificaciones al Impuesto a las Rentas de las Personas Físicas y al Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas con relación a la venta de inmuebles rurales adquiridos con anterioridad al 1° de julio del 2007.

El artículo 1 del Proyecto dispone la creación del impuesto, el que se denominará Impuesto a la Concentración de Inmuebles Rurales (ICIR), será de carácter anual, y recaerá sobre los activos inmobiliarios rurales que, en su conjunto, excedan, por titular, las dos mil hectáreas índice CONEAT 100 o equivalentes. Asimismo, se precisa, mediante remisión a otras normas, el concepto de activos inmobiliarios rurales.

El artículo 2 del Proyecto define a los sujetos pasivos del impuesto en cuatro literales, en forma similar a lo dispuesto, con relación al Impuesto al Patrimonio y en la actualidad, por el artículo 1 del Título 14 del Texto Ordenado de 1996.

El artículo 3 del Proyecto dispone que los titulares de empresas unipersonales, condóminos, socios y accionistas nominativos deberán computar en su activo personal la cuota parte que les corresponda en los bienes inmuebles rurales que no estén sujetos al pago del impuesto. El sentido de dicha disposición es el de procurar que el impuesto proyectado efectivamente contemple la globalidad de los activos inmobiliarios rurales propiedad de los obligados a su pago, en forma similar a lo previsto, actualmente y con relación al Impuesto al Patrimonio, por el artículo 6 del Título 14 del Texto Ordenado de 1996.

El artículo 4 dispone las alícuotas del impuesto, en la forma señalada en el Capitulo 3 de esta Exposición de Motivos.

El artículo 5 fija la fecha de liquidación del impuesto. En atención a la relativa simplicidad de la determinación del activo inmobiliario rural, se entendió pertinente la fijación de una fecha única de liquidación, a diferencia del Impuesto al Patrimonio que lo hace coincidir con la fecha de cierre del ejercicio económico para los sujetos pasivos del Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas (artículo 42 del Título 14 del Texto Ordenado de 1996).

El artículo 6 dispone la prohibición de deducir del Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas (IRAE) las sumas que sean abonadas por concepto del impuesto que se crea.

El artículo 7 deroga las exoneraciones genéricas de tributos anteriores a esta ley, disponiendo expresamente que -a efectos de zanjar eventuales cuestiones interpretativas que pudieran suscitarse- no resultan aplicables las exoneraciones genéricas que, en materia forestal, dispusieran los artículos 39 y 43 de la Ley N°. 15.939, de 28 de diciembre de 1987.

El artículo 8, por su parte, dispone los organismos estatales a los que no les resultará de aplicación el impuesto que se crea.

El artículo 9 establece que, cuando existan dos o más titulares de inmuebles rurales, de cualquier índole, por mero desdoblamiento de capitales de un mismo conjunto económico, se podrá determinar el impuesto en forma consolidada. El fundamento de esta disposición, con base en el principio tributario de primacía de la realidad, es el de evitar evasiones del impuesto que se crea mediante la utilización ficticia de formas jurídicas.

El artículo 10 dispone la forma de liquidación del impuesto y establece que los sujetos activos de la relación jurídica tributaria serán los Gobiernos Departamentales. Asimismo, se entendió pertinente disponer la colaboración en la determinación de los sujetos pasivos, así como el cobro del impuesto, por parte de la Dirección General Impositiva, por evidentes razones de especialización de dicho organismo.

El artículo 11 dispone el destino de lo producido por el impuesto, el cual será los Gobiernos Departamentales, y será administrado, en los términos que establezca la reglamentación, por un Fondo, en el marco de la Comisión Sectorial prevista en el literal b) del inciso quinto del artículo 230 de la Constitución de la Republica, que tendrá por objeto fundamental atender los gastos e inversiones derivados de las reparaciones atinentes a la caminería rural departamental y el acceso a los establecimientos industriales y comerciales ubicados en el departamento.

El artículo 12 dispone que el impuesto proyectado regirá para ejercicios cerrados a partir de la vigencia de la presente ley.

Por otra parte y en la Sección II del Proyecto, el artículo 13 dispone que, en los casos en que se haga ejercicio de la opción de renta ficta prevista en el inciso sexto del artículo 20 del Título 7 del Texto Ordenado 1996, se determinará la renta computable, aplicando al valor en plaza del inmueble al 1° de julio de 2007 el 15% (quince por ciento), más la diferencia entre el valor en plaza del inmueble al 1° de julio de 2007 y el precio de la transacción del inmueble. El Poder Ejecutivo, por su parte, determinará los criterios objetivos o índices que serán aplicables a los efectos de su aplicación. Asimismo, se dispone que lo recaudado por dicho concepto será afectado a políticas de desarrollo del Instituto Nacional de Colonización, así como a otras políticas de desarrollo rural. En cuanto a la fundamentación de este artículo nos remitimos a lo supra señalado, en el Capítulo 3 *in fine* de la presente Exposición de Motivos.

Por último, el artículo 14, complementando lo dispuesto en el artículo anterior, estatuye el mismo sistema de cálculo dispuesto en el artículo anterior, pero con relación a los casos en los que se haga ejercicio de la opción de renta ficta prevista en el artículo 47 del Título 4 del Texto Ordenado 1996.

En definitiva, se estima que el presente proyecto de ley resulta de fundamental importancia para el perfeccionamiento de la infraestructura productiva de nuestra República, imprescindible para continuar el sostenido progreso económico que, como país, venimos generando, así como de estricta justicia con relación al reparto equitativo y solidario de las cargas tributarias.

Saluda al señor Presidente con su mayor consideración

JOSÉ MUJICA, Presidente de la República; **Graciela Muslera, Eduardo Bonomi, Roberto Conde, Roberto Kreimerman, Fernando Lorenzo, Luis Almagro, Enrique Pintado, Eduardo Brenta, Tabaré Aguerre, Ricardo Ehrlich, Eleuterio Fernández Huidobro, Héctor Lescano, Jorge Venegas.**

Proyecto de Ley

Impuesto a la Concentración de Inmuebles Rurales (ICIR)

SECCIÓN I

Artículo 1°.- Creación.- Créase un impuesto anual a denominarse Impuesto a la Concentración de Inmuebles Rurales (ICIR), que recaerá sobre los activos inmobiliarios rurales que, en su conjunto, excedan por titular las dos mil hectáreas índice CONEAT 100 o equivalentes.

A los efectos del concepto de activos inmobiliarios rurales se estará a lo dispuesto por los artículos 30 y 31 de la Ley N° 18.308, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 283 del Código Rural, Ley N° 10.866 y artículo 596 del Código Civil.

Artículo 2°.- Sujetos pasivos.- Serán sujetos pasivos del impuesto:

A) Las personas físicas, los núcleos familiares y las sucesiones indivisas, siempre que su activo inmobiliario rural al cierre del ejercicio exceda en su conjunto las dos mil hectáreas índice CONEAT 100 o equivalentes.

A estos efectos, los cónyuges y concubinos tributarán como único sujeto pasivo a título de núcleo familiar computando en forma conjunta la totalidad de los inmuebles rurales de su propiedad o atribuidos en virtud de lo establecido por el art. 3 de la presente ley.

B) Quienes estén mencionados en el artículo 3° del Título 4 del Texto Ordenado 1996.

C) Las personas jurídicas constituidas en el extranjero incluidas en el artículo 5° del Impuesto a las Rentas de los No Residentes, del Texto Ordenado 1996.

D) Demás titulares de los inmuebles gravados no comprendidos en los anteriores literales.

Cuando alguno de los sujetos pasivos mencionados en el presente artículo se encuentre comprendido en más de un literal, deberá realizar una liquidación por cada uno de los activos inmobiliarios rurales.

Artículo 3°.- Titulares de empresas unipersonales, condóminos, socios y accionistas nominativos.- Los titulares de empresas unipersonales, condóminos, socios y accionistas nominativos computarán en su activo personal la cuota parte que les corresponda en los bienes inmuebles rurales, siempre que estos no estén sujetos al pago del impuesto.

Las empresas unipersonales, condominios, personas jurídicas y sociedades no sujetas al pago del impuesto, declararán la cantidad de hectáreas CONEAT 100 de los inmuebles rurales de los que sean titulares, y, en su caso, la cuota parte que corresponda a cada condómino, socio o accionista nominativo, dentro del plazo que establezca la reglamentación.

Artículo 4°.- Alícuotas.- Las alícuotas del impuesto serán las siguientes:

Cantidad de hectáreas CONEAT 100 o equivalentes	Monto por hectárea CONEAT 100 o equivalentes
De 2.000 a 5.000	67 Unidades Indexadas
Más de 5.000 a 10.000	100 Unidades Indexadas
Más de 10.000	135 Unidades Indexadas

La reglamentación determinará los criterios a aplicar en los casos de desmembramiento de la propiedad de los inmuebles rurales.

Artículo 5°.- Liquidación del impuesto.- El impuesto se liquidará sobre la base de los bienes inmuebles rurales del contribuyente al 31 de diciembre de cada año.

Artículo 6°.- Deducción no admitida.- Sustitúyese el literal F) del artículo 24 del Título 4 del Texto Ordenado 1996 por el siguiente:

"F) El Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas, el Impuesto al Patrimonio y el Impuesto a la Concentración de Inmuebles Rurales".

Artículo 7°.- Exoneraciones genéricas.- Quedan derogadas para este impuesto las exoneraciones genéricas de tributos anteriores a la presente ley, salvo las que se incluyen expresamente en la misma, sin perjuicio de las exoneraciones establecidas por normas constitucionales y sus leyes interpretativas. Interprétase que a los efectos de este impuesto, no rige lo dispuesto por los artículos 39 y 43 de la Ley N° 15.939.

Artículo 8°.- Inmunidad y exoneración.- El impuesto no será de aplicación al Estado, los organismos comprendidos en el artículo 220 de la Constitución, los Gobiernos Departamentales y al Instituto Nacional de Colonización.

Artículo 9°.- Conjuntos económicos.- Atento a lo dispuesto por los artículos 6 y 20 del Código Tributario, cuando existan dos o más titulares de inmuebles rurales de cualquier índole por mero desdoblamiento de capitales de un mismo conjunto económico, se podrá determinar el impuesto en forma consolidada, siendo dichos titulares solidariamente responsables del pago del mismo.

Artículo 10.- Oficina recaudadora y contralores.- El impuesto se liquidará por declaración jurada. Los sujetos activos de la relación jurídica tributaria serán los Gobiernos Departamentales. La Dirección General Impositiva, en los términos que establezca la reglamentación, colaborará a efectos de determinar los sujetos pasivos del impuesto en atención a la concentración de inmuebles rurales en más de una jurisdicción departamental.

Asimismo, la Dirección General Impositiva realizará las tareas de cobranza del impuesto, atendiendo expresamente a lo establecido en el artículo 11 siguiente.

Artículo 11.- Destino.- Lo producido del impuesto, con destino a los Gobiernos Departamentales, será administrado en los términos que establezca la reglamentación, por un Fondo, en el marco de la Comisión Sectorial prevista en el literal b) del inciso quinto del artículo 230 de la Constitución de la República, que tendrá por objeto fundamental atender los gastos e inversiones derivados de las reparaciones atinentes a la caminería rural departamental y el acceso a los establecimientos industriales y comerciales ubicados en el departamento.

Artículo 12.- Vigencia.- Lo dispuesto precedentemente regirá para ejercicios cerrados a partir de la vigencia de la presente ley.

SECCIÓN II

Artículo 13.- Rentas por enajenación de inmuebles rurales para contribuyentes del Impuesto a las Rentas de las Personas Físicas. Agréganse al artículo 20 del Título 7 del Texto Ordenado 1996 los siguientes incisos:

"Para los inmuebles rurales adquiridos con anterioridad al 1° de julio de 2007, el contribuyente podrá optar por determinar la renta computable, aplicando al valor en plaza del inmueble al 1° de julio de 2007 el 15 % (quince por ciento), más la diferencia entre el valor en plaza del inmueble al 1° de julio de 2007 y el precio de la transacción del inmueble.

El Poder Ejecutivo determinará los criterios objetivos o índices aplicables a los efectos de la aplicación de lo dispuesto en el inciso anterior.

Lo recaudado en virtud de lo dispuesto por el inciso séptimo del presente artículo será afectado a políticas de desarrollo del Instituto Nacional de Colonización, así como a otras políticas de desarrollo rural".

Artículo 14.- Rentas por enajenación de inmuebles rurales para contribuyentes de IRAE. Modifícase el inciso segundo del artículo 47 del Título 4 del Texto Ordenado 1996, el que quedará redactado en los siguientes términos:

"Cuando las rentas derivadas de la enajenación de bienes inmuebles afectados a actividades agropecuarias se encuentren alcanzadas por este impuesto, los contribuyentes podrán optar por determinar la renta neta de acuerdo al régimen general o por considerar como tal el 6% (seis por ciento) del valor en plaza del inmueble al 1° de julio de 2007, más la diferencia entre el valor en plaza del inmueble al 1° de julio de 2007 y el precio de la transacción del inmueble. Esta opción se aplicará con relación a los inmuebles que hubieran sido adquiridos con anterioridad al 1° de julio de 2007 y el Poder Ejecutivo determinará los criterios objetivos o índices aplicables a los efectos de su aplicación. Lo recaudado en virtud de lo dispuesto por este inciso será afectado a políticas de desarrollo del Instituto Nacional de Colonización, así como a otras políticas de desarrollo rural".

Graciela Muslera, Luis Almagro, Eduardo Bonomi, Roberto Conde, Roberto Kreimerman, Eduardo Brenta, Ricardo Ehrlich, Eleuterio Fernández Huidobro, Fernando Lorenzo, Enrique Pintado, Héctor Lescano, Tabaré Aguerre, Jorge Venegas.

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Comisión de Hacienda

Informe en Mayoría

Señores Representantes:

Se encuentra a consideración del Pleno, el proyecto de ley por el cual se crea el Impuesto a la Concentración de Inmuebles Rurales (ICIR).

Este impuesto, de carácter anual, recaerá sobre los activos inmobiliarios rurales que, en su conjunto,

excedan, por titular, las dos mil hectáreas índice CONEAT 100 o equivalentes.

Antecedentes

La valorización de la tierra en Uruguay, producto al menos en parte de su condición de bien de oferta fija que "capitaliza" el crecimiento y la institucionalidad del país, no se ha reflejado fiscalmente y, además, ha tenido externalidades negativas, como el desplazamiento de pequeños productores, que no pueden rentabilizar un activo que se valoriza mucho. A continuación, se describen brevemente estos procesos y se fundamentan las razones de un impuesto progresivo sobre la concentración de los inmuebles rurales como forma de captar para la sociedad parte de la valorización de la tierra y desalentar su proceso de concentración.

Si se consideran las transacciones de tierras del país mayores a 1.000 hectáreas índice CONEAT 100 o equivalentes, que reflejan el movimiento cualitativamente más importante y los cambios de precios de mercado de dichas transacciones, surge claramente que en los últimos 20 años la inversión en tierra es una colocación segura y con mejor resultado que cualquier colocación financiera. Esto reafirma el concepto de que para tomar la verdadera tasa de ganancia de la actividad agropecuaria se debe tener en cuenta la ganancia de capital en tierra.

Existen tres mercados de factores productivos: tierra, trabajo y capital. La tierra es un factor claramente diferente a los restantes por ser de oferta fija. Por tanto, se valoriza como recurso escaso -en un escenario de aumento del precio de las commodities y liquidez internacional, y captura o capitaliza la realización de obras de infraestructura y la calidad institucional del país-, seguridad jurídica, niveles muy bajos de corrupción, seguridad ciudadana y nacional, entre otros. En particular, las obras de infraestructura aumentan el valor de la tierra y en la inmensa mayoría de los países se diseñan instrumentos que permiten capturar parte de ese mayor valor para financiar dichas obras.

Parte de este valor añadido, independiente del esfuerzo del productor, es lo que se pretende capturar mediante el impuesto que aquí se propone. Dicho impuesto, presente en la legislación de una amplia mayoría de países, da a la tierra un tratamiento tributario diferencial precisamente porque se trata de un bien diferente, un recurso natural de oferta fija que "capitaliza" externalidades. Esto no implica afectar la lógica del sistema tributario vigente ni siquiera la lógica de la imposición sobre la renta empresarial sino, se insiste, reconocer el carácter diferencial de la tierra y gravar su renta, derivada de esta condición especial de factor de oferta fija -escasez relativa y "capitalización" de externalidades-, y conceptualmente diferente a la rentabilidad, a la ganancia.

En los últimos 10 años, la tributación total del sector agropecuario disminuyó, en porcentaje de su PIB, casi un 30%, pasando de 9,7% del PIB Agropecuario en 1999 a 7,1% en 2009. Asimismo, la Contribución Inmobiliaria Rural disminuyó, en porcentaje del PIB Agropecuario, casi un 60%, pasando de 3,7% de dicho PIB en 1999 a un 1,6% de dicho PIB en 2009. Mientras que la Contribución Inmobiliaria Rural representaba casi un 40% de la presión tributaria sobre el sector en 1999, actualmente representa un 27%.

En términos del valor de la tierra, en los últimos 10 años la tributación total del sector agropecuario disminuyó un 75%, pasando de 16 por mil en 1999 a 4 por mil en 2009. Más aún, en los últimos 10 años, la Contribución Inmobiliaria Rural disminuyó, en porcentaje del valor de la tierra, un 85%, pasando de 6 por mil en 1999 a 1 por mil en 2009. Si se mide en dólares constantes, el pago por Contribución Inmobiliaria Rural no se modificó en los últimos 10 años. Todo esto ha contribuido a aumentar la asimetría entre la carga impositiva total del país y la del sector agropecuario.

A su vez, la propiedad de la tierra está mucho más concentrada que el ingreso. En efecto, para el año 2010, el índice de Gini de la distribución de la tierra es 0.76 y el índice de Gini de la distribución del ingreso es 0.43. Más gráficamente, mientras que el 10% de la población de más altos ingresos percibe el 30,5% del ingreso total, el 10% de los productores más grandes es propietario del 64% de la tierra. Por otra parte, en la situación actual, la alta valorización de la tierra junto a la ausencia de regulación del acceso a este mercado desplaza a quienes no pueden rentabilizar un activo que se valoriza mucho, en su inmensa mayoría productores familiares. Esto no es otra cosa que concentración de la tierra; el 40% de los productores más pequeños hoy tiene el 2 % del total de la superficie mientras que en 2001 tenía el 3%.

Esta concentración de la tierra tiene consecuencias (externalidades negativas) sobre la equidad -como el desplazamiento de los productores familiares-, lo que justifica un impuesto progresivo como el que aquí se propone, con el propósito de desalentar la concentración de la propiedad de la tierra. Adicionalmente, el impuesto a la tierra capta un ingreso que permite compensar esta externalidad negativa del desplazamiento de los productores familiares, por ejemplo dirigiendo al menos parte de este ingreso a caminería rural profunda. Asimismo, de este modo se está atendiendo el doble carácter que tiene la tierra: factor de producción y bien de uso social (y no solo factor productivo).

Se propone la creación de un impuesto anual que gravará en forma progresiva, la propiedad de inmuebles rurales que, en su conjunto, excedan las 2.000 hectáreas índice CONEAT 100 (C100) o equivalentes.

Debe admitirse que el uso del índice CONEAT como aproximación a la capacidad productiva del suelo solo refleja, por definición, la productividad en términos de carne y lana, dejando fuera a la agricultura y, por tanto, no captando los más recientes usos del suelo. No obstante, esto no habilita a concluir que el índice ha pasado a ser inútil. Si así fuese, la correlación entre el CONEAT y el precio de compra-venta de la tierra sería muy baja. Sin embargo, dicha correlación es significativa. En el período enero 2010-abril 2011, el precio de venta promedio de campos con índice CONEAT entre 125 y 140 fue el doble del correspondiente a campos con índice CONEAT entre 55 y 70 (US$ 5.900 y US$ 2.800. respectivamente).

La recaudación estimada de esta propuesta es de, aproximadamente, US$ 60 millones anuales. Este proyecto de ley propone que el destino de la recaudación sea la caminería rural profunda -caminería de acceso- de los Gobiernos Departamentales, y que los detalles de su ejecución sean definidos por la Comisión Sectorial creada por el artículo 230, literal B, de la Constitución de la República.

Esta propuesta se complementa con una adecuación del régimen objetivo de determinación de renta por la enajenación de inmuebles rurales adquiridos antes de 2007. En oportunidad del diseño del nuevo sistema tributario se establecieron criterios objetivos de determinación de la renta neta originada en la enajenación de inmuebles rurales. Esos regímenes fictos, de carácter opcional, tenían como propósito no gravar el aumento de valor generado con anterioridad a la entrada en vigencia del nuevo sistema y, por lo tanto, eran extremadamente bajos. Se propone adicionar a la renta ficta determinada al 1° de julio de 2007, el aumento de valor de los inmuebles que se produjo entre dicha fecha y el momento de la transacción. Se propone que el destino de lo recaudado por este concepto sea íntegramente afectado a políticas de desarrollo del Instituto Nacional de Colonización.

El impuesto gravará, aproximadamente a 1.200 productores o empresas de un total de 47.300, es decir, un 2,5% que poseen un 36% de la superficie total de tierra. Visto desde el otro lado, queda fuera del impuesto el 97,5% de los productores o empresas, que poseen el 64% de la tierra.

El proyecto propuesto se divide en dos secciones, de las cuales la primera versa sobre el Impuesto a la Concentración de Inmuebles Rurales propiamente dicho, y la segunda, por su parte, refiere a modificaciones al Impuesto a las Rentas de las Personas Físicas y al Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas con relación a la venta de inmuebles rurales adquiridos con anterioridad al 1° de julio del 2007.

El artículo 1° del proyecto dispone la creación del impuesto, el que se denominará Impuesto a la Concentración de Inmuebles Rurales (ICIR), será de carácter anual, y recaerá sobre los activos inmobiliarios rurales que, en su conjunto, excedan, por titular, las dos mil hectáreas índice CONEAT 100 o equivalentes.

El artículo 2° del proyecto define a los sujetos pasivos del impuesto en cuatro literales, en forma similar a lo dispuesto, con relación al Impuesto al Patrimonio y en la actualidad, por el artículo 1° del Título 14 del Texto Ordenado de 1996.

El artículo 3° del proyecto dispone que los titulares de empresas unipersonales, condóminos, socios y accionistas nominativos deberán computar en su activo personal la cuota parte que les corresponda en los bienes inmuebles rurales que no estén sujetos al pago del impuesto. El sentido de dicha disposición es el de procurar que el impuesto proyectado efectivamente contemple la globalidad de los activos inmobiliarios rurales propiedad de los obligados a su pago, en forma similar a lo previsto, actualmente y con relación al Impuesto al Patrimonio, por el artículo 6° del Título 14 del Texto Ordenado de 1996.

El artículo 4° dispone las alícuotas del impuesto en tres franjas, de acuerdo a la superficie total del propietario. Entre 2.000 y 5.000 hectáreas, corresponde una cuota de 67 Unidades Indexadas; entre 5.000 y 10.000 hectáreas, corresponde una cuota de 100 Unidades Indexadas, y para propiedades de más de 10.000 hectáreas, corresponde una cuota de 135 Unidades Indexadas. En todos los casos la cantidad de hectáreas será de índice CONEAT 100 o equivalentes.

El artículo 5° fija la fecha de liquidación del impuesto. En atención a la relativa simplicidad de la determinación del activo inmobiliario rural, se entendió pertinente la fijación de una fecha única de liquidación, a diferencia del Impuesto al Patrimonio que lo hace coincidir con la fecha de cierre del ejercicio económico para los sujetos pasivos del Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas (artículo 42 del Titulo 14 del Texto Ordenado de 1996).

El artículo 6° dispone la prohibición de deducir del Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas (IRAE) las sumas que sean abonadas por concepto del impuesto que se crea.

El artículo 7° deroga las exoneraciones genéricas de tributos anteriores a esta ley, disponiendo expresa-

mente que -a efectos de zanjar eventuales cuestiones interpretativas que pudieran suscitarse- no resultan aplicables las exoneraciones genéricas que, en materia forestal, dispusieran los artículos 39 y 43 de la Ley N° 15.939, de 28 de diciembre de 1987.

El artículo 8°, por su parte, dispone que no les resultará de aplicación el impuesto que se crea, a los organismos comprendidos en los artículos 220 y 221 de la Constitución, a los Gobiernos Departamentales, y a las Cajas Paraestatales. Exonera también a los montes nativos registrados.

El artículo 9° establece que, cuando existan dos o más titulares de inmuebles rurales, de cualquier índole, por mero desdoblamiento de capitales de un mismo conjunto económico, se podrá determinar el impuesto en forma consolidada. El fundamento de esta disposición, con base en el principio tributario de primacía de la realidad, es el de evitar evasiones del impuesto que se crea mediante la utilización ficticia de formas jurídicas.

El artículo 10 dispone la forma de liquidación del impuesto y establece que los sujetos activos de la relación jurídica tributaria serán los Gobiernos Departamentales. Asimismo, se entendió pertinente disponer la colaboración en la determinación de los sujetos pasivos, así como el cobro del impuesto, por parte de la Dirección General Impositiva, por evidentes razones de especialización de dicho organismo.

El artículo 11 dispone el destino de lo producido por el impuesto, el cual será los Gobiernos Departamentales, y será administrado, en los términos que establezca la reglamentación por un Fondo, en el marco de la Comisión Sectorial prevista en el literal b) del inciso quinto del artículo 230 de la Constitución de la República que tendrá por objeto fundamental atender los gastos e inversiones derivados de las reparaciones atinentes a la caminería rural departamental y el acceso a los establecimientos industriales y comerciales ubicados en el departamento.

El artículo 12 dispone que el impuesto proyectado se atiene a lo dispuesto en el Código Tributario.

Por otra parte y en la Sección II del proyecto, el artículo 13 dispone que, en los casos en que se haga ejercicio de la opción de renta ficta prevista en el inciso sexto del artículo 20 del Título 7 del Texto Ordenado 1996, se determinará la renta computable, aplicando al valor en plaza del inmueble al 1° de julio de 2007 el 15% (quince por ciento), más la diferencia entre el valor en plaza del inmueble al 1° de julio de 2007 y el precio de la transacción del inmueble. Asimismo, se dispone que lo recaudado por dicho concepto será afectado a políticas de desarrollo del Instituto Nacional de Colonización, así como a otras políticas de desarrollo rural.

Por último, el artículo 14, complementando lo dispuesto en el artículo anterior, estatuye el mismo sistema de cálculo dispuesto en el artículo anterior, pero con relación a los casos en los que se haga ejercicio de la opción de renta ficta prevista en el artículo 47 del Título 4 del Texto Ordenado 1996.

Es por los motivos expuestos que recomendamos a la Cámara la aprobación del presente proyecto de ley.

Sala de la Comisión, 15 de noviembre de 2011.

Gonzalo Mujica, Miembro Informante; **Gustavo Bernini, Andrés Lima, Pablo Pérez González, Alejandro Sánchez, Alfredo Asti** (con salvedades).

Proyecto de Ley

SECCIÓN I

Artículo 1°. (Creación).- Créase un impuesto anual a denominarse Impuesto a la Concentración de Inmuebles Rurales (ICIR), que recaerá sobre los inmuebles rurales que, en su conjunto excedan por titular las dos mil hectáreas índice CONEAT 100 o equivalentes.

A los efectos del concepto de inmuebles rurales se estará a lo dispuesto por los artículos 30 y 31 de la Ley N° 18.308, de 18 de junio de 2008 sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 283 del Código Rural, Ley N° 10.866, de 25 de octubre de 1946 y artículo 596 del Código Civil.

Artículo 2°. (Sujetos pasivos).- Serán sujetos pasivos del impuesto:

A) Las personas físicas, los núcleos familiares y las sucesiones indivisas, siempre que sus inmuebles rurales al cierre del ejercicio exceda en su conjunto las dos mil hectáreas índice CONEAT 100 o equivalentes.

A estos efectos, los cónyuges y concubinos tributarán como único sujeto pasivo a título de núcleo familiar computando en forma conjunta la totalidad de los inmuebles rurales de su propiedad o atribuidos en virtud de lo establecido por el artículo 3° de la presente ley.

B) Quienes estén mencionados en el artículo 3° del Título 4 del Texto Ordenado 1996, excepto personas físicas que tributarán necesariamente por el literal A).

C) Las personas jurídicas constituidas en el extranjero incluidas en el artículo 5° del Impuesto a las Rentas de los No Residentes, del Texto Ordenado 1996.

D) Demás titulares de los inmuebles gravados no comprendidos en los anteriores literales.

Las personas no residentes deberán designar una persona física o jurídica residente en territorio nacional, para que las represente ante la administración tributaria en relación con sus obligaciones tributarias.

Cuando alguno de los sujetos pasivos mencionados en el presente artículo se encuentre comprendido en más de un literal, deberá realizar una liquidación por cada uno de ellos.

Artículo 3°. (Condóminos, socios y accionistas nominativos).- Los condóminos, socios y accionistas nominativos computarán en su activo personal la cuota parte que les corresponda en la totalidad de los inmuebles rurales, de sus respectivos condominios o sociedades siempre que los condominios o sociedades no estén sujetos, al pago del impuesto.

Los condominios, personas jurídicas y sociedades nominativas no sujetas al pago del impuesto, declararán la cantidad de hectáreas proporcionadas al índice CONEAT 100 de los inmuebles rurales de los que sean titulares, y, en su caso, la cuota parte que corresponda a cada condómino, socio o accionista nominativo, dentro del plazo que establezca la reglamentación.

Artículo 4°. (Monto del impuesto por cada hectárea).- La cantidad total de hectáreas de inmuebles rurales de propiedad del sujeto pasivo deberá proporcionarse a un índice CONEAT 100 considerando el propio índice CONEAT de cada padrón, y sobre ese total deberán aplicarse los siguientes montas por hectárea:

A) 67 UI (Unidades Indexadas) por cada hectárea para sujetos pasivos propietarios de una superficie de hasta 5.000 hectáreas CONEAT 100 o equivalente.

B) 100 UI por cada hectárea para sujetos pasivos propietarios de un superficie superior de hasta 10.000 hectáreas CONEAT 100 o equivalente.

C) 135 UI por cada hectárea para sujetos pasivos propietarios de una superficie superior a 10.000 hectáreas CONEAT 100 o equivalente.

En los casos de desmembramiento de la propiedad de los inmuebles rurales, las hectáreas correspondientes se imputarán a los sujetos pasivos titulares de la propiedad.

Artículo 5°. (Liquidación del impuesto).- El impuesto se liquidará sobre la base de los bienes inmuebles rurales del contribuyente al 31 de diciembre de cada año. Autorízase a la administración tributaria a determinar pagos a cuenta del impuesto en las condiciones que establezca la reglamentación.

Artículo 6°. (Deducción no admitida).- Sustitúyese el literal F) del artículo 24 del Título 4 del Texto Ordenado 1996 por el siguiente:

"F) El Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas, el Impuesto al Patrimonio y el Impuesto a la Concentración de Inmuebles Rurales".

Artículo 7°. (Exoneraciones genéricas).- Quedan derogadas para este impuesto las exoneraciones genéricas de tributos anteriores a la presente ley, salvo las que se incluyen expresamente en la misma, sin perjuicio de las exoneraciones establecidas por normas constitucionales y sus leyes interpretativas. Interprétase que a los efectos de este impuesto, no rige lo dispuesto por los artículos 39 y 43 de la Ley N° 15.939, de 28 de diciembre de 1987.

Artículo 8°. (Inmunidad y exoneración).- El Impuesto no será de aplicación al Estado, los organismos comprendidos en los artículos 220 y 221 de la Constitución de la República, los Gobiernos Departamentales y las personas públicas no estatales de seguridad social.

A los efectos de la determinación de la superficie de los inmuebles rurales no se tendrá en cuenta la superficie ocupada por monte nativo que conste en el "Registro de Monte Nativo" de la Dirección Forestal del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca.

Articulo 9°. (Conjuntos económicos).- Cuando existan dos o más titulares de inmuebles rurales de un mismo conjunto económico, se podrá determinar el impuesto en forma consolidada, siendo dichos titulares solidariamente responsables del pago del mismo.

Artículo 10. (Oficina recaudadora y contralores).- El impuesto se liquidará por declaración jurada. Los sujetos activos de la relación jurídica tributaria serán los Gobiernos Departamentales. La reglamentación podrá disponer la colaboración o participación de los organismos públicos recaudatorios a efectos de determinar los sujetos pasivos del impuesto, en atención a la concentración de inmuebles rurales en más de una jurisdicción departamental, y a efectos de la realización de las tareas de cobranza del mismo, atendiendo expresamente a lo establecido en el artículo 11 de la presente ley, así como demás tareas vinculadas con la administración y aplicación de este impuesto.

Artículo 11. (Destino).- Lo producido del impuesto, con destino a los Gobiernos Departamentales, será administrado en los términos que establezca la reglamentación, por un Fondo, en el marco de la Comisión Sectorial prevista en el literal b) del inciso quinto del artículo 230 de la Constitución de la República, que tendrá por objeto fundamental atender los gastos e inversiones derivados de las reparaciones atinentes a la caminería rural departamental y el acceso a los establecimientos industriales y comerciales ubicados en el departamento.

Artículo 12. (Aplicabilidad del Código Tributario).- A los efectos de este impuesto serán de aplicación las disposiciones del Código Tributario en todo lo no previsto expresamente por la presente ley.

SECCIÓN II

Artículo 13. (Rentas por enajenación de inmuebles rurales para contribuyentes del Impuesto a las Rentas de las Personas Físicas).- Sustitúyese el último inciso del literal B), del artículo 20 del Título 7 del Texto Ordenado 1996 por los siguientes:

"Para los inmuebles no rurales adquiridos con anterioridad al 1° de julio de 2007, el contribuyente podrá optar por determinar la renta computable, aplicando al precio de venta o al valor en plaza, según corresponda, el 15% (quince por ciento). En ningún caso el valor considerado para la aplicación del referido porcentaje podrá ser inferior al valor real vigente fijado por la Dirección Nacional de Catastro.

Para los inmuebles rurales adquiridos con anterioridad a1 1° de julio de 2007, el contribuyente podrá optar por determinar la renta computable, aplicando al valor en plaza del inmueble al 1° de julio de 2007 el 15% (quince por ciento), más la diferencia entre el precio de la transacción del inmueble y el valor en plaza del inmueble al 1° de julio de 2007 siempre que esta diferencia sea positiva. En ningún caso el valor considerado para la aplicación del referido porcentaje podrá ser inferior al valor real vigente fijado por la Dirección Nacional de Catastro. Lo dispuesto en el presente inciso regirá para enajenaciones de inmuebles realizadas a partir del 1° de enero de 2012.

Para la determinación del valor en plaza del inmueble al 1° de julio de 2007, se deflactará el precio de la transacción aplicando el Índice Medio del Incremento de los Precios de Venta de los Inmuebles Rurales (IMIPVIR), publicado al último día del mes inmediato a la enajenación, en las condiciones que determine el Poder Ejecutivo. A los efectos de determinar la diferencia a que refiere el inciso anterior, dicho resultado se ajustará por el incremento del valor de la unidad indexada entre el 1° de julio de 2007 y el último día del mes del índice utilizado (IMIPVIR).

En el caso de transmisión de inmuebles originadas en donaciones o enajenaciones a título gratuito, se reputará valor de adquisición al valor real vigente fijado por la Dirección Nacional de Catastro.

Lo recaudado en virtud de la enajenación de inmuebles rurales a que refiere el presente artículo realizadas a partir del 1° de enero de 2012 será afectado a políticas de desarrollo del Instituto Nacional de Colonización".

Artículo 14. (Rentas por enajenación de inmuebles rurales para contribuyentes de IRAE).- Sustitúyese el inciso segundo del artículo 47 del Título 4 del Título Ordenado 1996, por los siguientes:

"Cuando las rentas derivadas de la enajenación de bienes inmuebles afectados a actividades agropecuarias se encuentren alcanzadas por este impuesto, los contribuyentes podrán optar por determinar la renta neta de acuerdo al régimen general o por considerar como tal el 6% (seis por ciento) del valor en plaza del inmueble al 1° de julio de 2007, más la diferencia entre el precio de la transacción del inmueble y el valor en plaza del inmueble al 1° de julio de 2007 siempre que esta diferencia sea positiva. Esta opción se aplicará con relación a los inmuebles que hubieran sido adquiridos con anterioridad al 1° de julio de 2007 y en ningún caso el valor considerado para la aplicación del referido porcentaje podrá ser inferior al valor real vigente fijado por la Dirección Nacional de Catastro.

Para la determinación del valor en plaza del inmueble al 1° de julio de 2007, se deflactará el precio de la transacción aplicando el Índice Medio del Incremento de los Precios de Venta de los Inmuebles Rurales (IMIPVIR), publicado al último día del mes inmediato a la enajenación, en las condiciones que determine el Poder Ejecutivo. A los efectos de determinar la diferencia a que refiere el inciso anterior, dicho resultado se ajustará por el incremento del valor de la unidad indexada entre el 1° de julio de 2007 y el último día del mes del índice utilizado (IMIPVIR).

Lo dispuesto en el presente inciso regirá para enajenaciones de inmuebles realizadas a partir del 1° de enero de 2012, y lo recaudado por tal concepto será afectado a políticas de desarrollo del Instituto Nacional de Colonización.

En el caso de transmisión de inmuebles originadas en donaciones o enajenaciones a título gratuito, se reputará valor de adquisición al valor real vigente fijado por la Dirección Nacional de Catastro".

Artículo 15. (Vigencia).- Sin perjuicio de las vigencias especiales que se establecen, la presente ley entrará en vigencia a partir del día de su promulgación por parte del Poder Ejecutivo.

Sala de la Comisión, 15 de noviembre de 2011.

Gonzalo Mujica, Miembro Informante; **Alfredo Asti, Gustavo Bernini, Andrés Lima, Pablo Pérez González, Alejandro Sánchez.**

Informe en Minoría

Señores Representantes:

Es inoportuno e ineficaz. El análisis de este proyecto lo podemos dividir en dos aspectos: los explícitos y los implícitos, lo que se dice y lo que no.

¿Qué es lo que se dice? Qué es para mejorar la "caminería rural". ¿Es necesario? Sí, en eso estamos de acuerdo, pero estamos convencidos que se equivocó el instrumento.

La cuestión central es que con este proyecto, se está tratando de gravar un factor de producción -la tierra- tema que nuestro país parecía haber zanjado. Tal como se recordaba en la Comisión después del trabajo que hicieron hace unos cuantos años el ingeniero agrónomo Carlos Paulino y la economista Silvia Laens, habíamos llegado a una suerte de consenso básico respecto a que la imposición a la tierra era una forma de desalentar la producción.

Sin embargo, lo que plantea el Poder Ejecutivo, a través de este impuesto, es gravar un factor de producción, tratando a la tierra como si fuera un activo. Cuestión esta que no se plantea para ningún otro tipo de actividad.

Nadie plantea gravar los inmuebles que son asiento de una industria; nadie plantea en ningún otro tipo de actividad gravar un factor de producción. Sin embargo, en este caso, se está planteando gravar un factor de producción.

Peor aún, se argumenta que hay una valorización de la tierra y, por tanto, se aumentan los impuestos a las rentas de capital. Sin embargo, hay múltiples ejemplos de valorización de los activos que no son gravados, por ejemplo los títulos públicos. Si miramos su evolución en los últimos años, advertimos que han tenido una valorización sustancial. Sin embargo, al Poder Ejecutivo no se le ocurre gravar esos activos. Es más, están exentos.

En el caso del sector agropecuario, lo que se está planteando es una actitud discriminatoria respecto a otros sectores de la actividad económica.

Si como se afirma, se hace con el fin de mejorar la infraestructura vial del país, y la caminería a nivel departamental, lógicamente debería utilizarse el concepto de "Tasa", gravando el resultado de las actividades productivas.

Vayamos al concepto de valorización de la tierra. Esta afirmación se basa simplemente en el porcentaje que representa en el PBI agropecuario. A propósito de la valorización del activo tierra, en la misma exposición de motivos se expresa que el sector está aportando, en relación con el 2003, cuatro veces más, pasó de US$ 60:000.000 a aportar US$ 244:000.000. Hay que tener mucho cuidado cuando se habla de producto bruto agropecuario y de porcentajes sobre ese producto bruto agropecuario, porque en los últimos años ha tenido un incremento, pero también ha habido un aumento muy importante de los costos de producción, de los insumos. Entonces, esa medida del porcentaje del producto bruto puede ser engañosa. Podemos estar aportando mucho más con un 7% -como sucede hoy- que con 9%. Esa es la gran ventaja de trabajar sobre la renta real, sobre la ganancia real. De esa manera se contempla el escenario que se está dando en todo el mundo de incremento de productos y de los costos de producción.

Sin embargo, estudios del Ministerio de Economía y Finanzas del año pasado dan cuenta que la presión tributaria del sector es similar, comparable e inclusive, levemente mayor que el resto de los sectores de la economía nacional. Si a eso sumamos otros impuestos que no están considerados en el análisis, como el 1% y otros el sector agropecuario tiene más del doble de presión tributaria.

El Uruguay tiene actualmente una infraestructura fiscal agropecuaria que persigue objetivos muy diferentes, razón por la cual envía señales sumamente contradictorias a los agentes privados. Si bien los impuestos sobre la tierra, que representaban casi el 80% de lo que se recauda a nivel agropecuario a mediados de la década del 80, han bajado considerablemente su participación hasta llegar a representar actualmente aproximadamente un tercio de la recaudación total, otros impuestos han ocupado ese lugar. Los impuestos sobre la renta (IRA y fundamentalmente IMEBA) representan alrededor del 30%, en tanto los impuestos indirectos (IVA e IMESI a los combustibles) significan el 38% del total de la recaudación. Desde el plano tributario, las señales hacia el sector privado son extremadamente confusas.

La evidente valorización de la tierra se da a partir de los años 2002-2003 y no obedeció a un aumento de la rentabilidad de la actividad agropecuaria, sino claramente a que la tierra pasó a ser un refugio seguro para los capitales del país y del mundo después de todo lo que pasó en los últimos ocho años; esto lo sabemos todos.

En la exposición de motivos el Poder Ejecutivo desarrolla los argumentos por los que considera que el ICIR es necesario. Todos y cada uno de ellos, como veremos, son refutables y no se sostienen por sí mismos.

El proceso de valorización de la tierra en Uruguay y sus consecuencias: la tierra es el activo que más se valorizó.

En primer lugar es cierto e innegable que ha existido un proceso de valorización de la tierra en los últimos años. Tan cierto como que ha ocurrido otras veces y como que en algún momento pueda descender. Las cifras manejadas por el Ejecutivo, sin embargo, son arbitrarias y responden al objetivo de intentar justificar el impuesto. No se compara con la propiedad urbana, por ejemplo, ni con otros activos que también tuvieron procesos de valorización en los últimos años. Se afirma, sin aportar evidencia, que la inversión en tierras ha sido más rentable que cualquier inversión financiera, pero aun aceptando que esto sea así es una evaluación ex post, con el diario del lunes cualquiera hace buenas inversiones. Quienes compraron tierras, o más aún quienes las tienen desde hace mucho tiempo, no podían conocer de antemano la evolución del precio, por lo que gravarlos ahora no tiene sentido.

La tierra, como bien de oferta fija, "capitaliza" valor: el Poder Ejecutivo divide en dos este argumento. En primer lugar dice que se valorizó por ser un factor de oferta fija, lo que es cierto. La tendencia de muy largo plazo del precio de la tierra es a su valorización, lo que no justifica el impuesto en sí salvo que se piense que todos los activos de oferta fija merezcan ese tratamiento. En particular, la tierra es un factor de producción por lo que gravarlo también grava la producción, como si se gravara el capital o el trabajo. La teoría de que el sistema tributario debe captar el aumento del precio del suelo fue desarrollada por Henry George en el siglo XIX y desacreditada hace casi el mismo tiempo.

El segundo argumento es que "capitaliza" la realización de obras de infraestructura y la calidad institucional del país. Se afirma que se pretende captar parte de este valor añadido, independiente del esfuerzo del productor. Este argumento tampoco es de recibo por varias razones. En primer lugar los propietarios contribuyen a la realización de la infraestructura que valoriza la tierra a través de los impuestos que pagan. En segundo lugar el mismo fenómeno se da en la propiedad urbana sin que existan impuestos como el propuesto.

En tercer lugar es una obligación y función primaria del Gobierno proveer el marco institucional en el que se desenvuelve la sociedad y que conduce al crecimiento económico.

La valorización de la tierra no se reflejó fiscalmente: se argumenta que el incremento en el valor de la tierra no se vio reflejado en una mayor carga tributaria por parte del sector agropecuario. Las cifras que utiliza el Gobierno, sin embargo, no son convincentes. Ni la comparación de la carga tributaria con el PIB, ni de la contribución inmobiliaria con el PIB, ni la contribución inmobiliaria con el valor de la tierra, ni los impuestos pagos por el sector en relación a su producto resultan razonables para sostener que debe implementarse un impuesto a la tierra. El sector hoy aporta en impuestos 4 veces más que en el año 2003. Por otra parte la OPP admitió en la Comisión de Hacienda que este impuesto no perseguía un fin recaudatorio, por lo que no va a modificar la situación denunciada.

La concentración de la tierra es mucho mayor que la concentración del ingreso: el primer argumento, que la concentración de la tierra es mayor que la del ingreso es absurdo. La situación que se señala como una anormalidad es la estrictamente normal en la historia de Uruguay y en cualquier país que se analice.

El segundo argumento, que se desplazan productores familiares no queda para nada constatado. La variación del índice de Gini esgrimida no dice lo que el Ejecutivo quiere que diga, ya que casi no presenta variación entre los años 2001 y 2009, el censo agropecuario no se ha culminado y hoy hay más productores rurales que en el año 2000.

Por otra parte si hay productores o familias que venden sus tierras porque el precio es alto están en todo su derecho, de la misma forma que si lo hiciera una empresa, responde a una lógica económica que no merece cuestionamientos.

Un tercer argumento es llamativo. Se afirma que el impuesto se propone "deprimir el precio de la tierra" cuando en realidad el impuesto lo que va a lograr es subir el precio de la tierra. El propio Presidente de la República, José Mujica, afirmó la semana pasada en Brasil que con la aplicación del impuesto "los que quieran comprar tierra en Uruguay van a tener que pagar mucho". Este argumento fue confirmado por

el Ministro Interino ingeniero agrónomo Daniel Garín en la última reunión de la Comisión de Hacienda, cuando -hablando a título personal- señaló que el precio de la tierra seguirá subiendo.

La propuesta: un impuesto progresivo sobre la concentración de los activos rurales: resulta llamativo que el impuesto sea progresivo y no progresional. Esto significa que se paga por cada una de las hectáreas de acuerdo a la franja en la que cae la última, y no por franjas, como en el actual IRPF. Por ejemplo, un terreno de 6.000 hás. paga por cada una de sus hectáreas USD 12, o sea unos USD 72.000 por año. Naturalmente, esto además conlleva la paradoja de que terrenos de 1.999 hás. no pagan nada y los de 2.001 hás pagarán unos USD 16.000 por año.

No existe la zona de amortiguación, se pasa de cero a todo. Un predio de 1.999 hás. CONEAT 100 no paga nada, otro de 2.001 hás, CONEAT 100 pagará 15.500 dólares anuales. ¿Es esto razonable?

El otro aspecto cuestionable, amén del impuesto en sí mismo, es el uso del índice CONEAT como indicador de la productividad general de la tierra. El mismo fue cuestionado prácticamente por todas las delegaciones que pasaron por la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados y el propio Ministro de Economía y Finanzas reconoció que no era el mejor indicador.

En cuanto a su legalidad, la Cátedra de Derecho Tributario de la Facultad de Derecho que asesoró a la Comisión expresó dudas en cuanto a la redacción. El artículo 1° con relación al artículo 297 de la Constitución de la República y con el artículo 1° del Código Tributario, quedan suficientes dudas respecto a qué tipo de impuesto se está creando, es decir, si es un adicional a un impuesto departamental, un impuesto nacional -en contrario al artículo 297- o un impuesto departamental.

En principio, podría afirmarse que no es un impuesto adicional porque, si bien el artículo 297 lo permitiría, requiere de ciertos requisitos para que se dé esta característica. Debemos tener en cuenta que uno de los requisitos más importantes es lo que tiene relación con el monto del impuesto. Acá se podría tomar como base, el contrato principal -el otro sería el accesorio- la Contribución Inmobiliaria Rural y habría que comparar, puesto que el artículo 297 lo dice expresamente: "La cuantía de los impuestos adicionales nacionales, no podrá superar el monto de los impuestos con destino departamental". El impuesto que se crea podría llegar a superarlo y, además, no cumpliría con los otros requisitos como para ser un impuesto adicional.

Si no es un adicional, es un impuesto departamental. El artículo 297, dice: "...Los impuestos sobre la propiedad inmueble rural serán fijados por el Poder Legislativo, pero su recaudación y la totalidad de su producido, excepto el de los adicionales establecidos o que se establecieren, corresponderá a los Gobiernos Departamentales respectivos".

Entonces, si tomamos este articulo y, a su vez, consideramos el artículo 1° del Código Tributario, que define qué son los tributos departamentales, dice: "Son tributos departamentales aquellos cuyo sujeto activo es una administración departamental, cualquiera fuere el órgano competente para su creación, modificación o derogación. No obstante lo dispuesto en el párrafo primero, se aplicarán a estos tributos las normas de competencia legal en materia punitiva y jurisdiccional".

Por lo tanto, podríamos estar frente a un impuesto departamental.

Lo producido del impuesto, con destino a los Gobiernos Departamentales, será administrado en los términos que establezca la reglamentación, por un Fondo, en el marco de la Comisión Sectorial prevista en el literal b) del inciso quinto del artículo 230 de la Constitución de la República, que tendrá por objeto fundamental atender los gastos e inversiones derivados de las reparaciones atinentes a la caminería rural departamental y el acceso a los establecimientos industriales y comerciales ubicados en el departamento.

En principio lo que se establece en el artículo 230, no tiene las facultades para manejar este Fondo que se menciona en el proyecto. Si leemos el acápite de los literales A) y B) del artículo 230 comprobaremos que expresa: "La Oficina de Planeamiento y Presupuesto asistirá al Poder Ejecutivo en la formulación de los planes y programas de desarrollo, así como en la planificación de las políticas de descentralización que serán ejecutadas". Es decir, que eso es lo que se puede hacer. ¿Cómo? Según lo que dice el literal A): "Por el Poder Ejecutivo, los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados [...]", y lo que sostiene el literal B), es decir: "Por los Gobiernos Departamentales [...]". Por lo tanto, la Comisión puede formular programas, brindar asesoramiento, pero no tener a su cargo un fondo y distribuirlo entre las Intendencias.

El proyecto propuesto también incluye en su segunda sección un aumento del IRPF por la venta de inmuebles rurales que no se incluía en la reforma tributaria del año 2007. Este cambio junto al propio ICIR constituye un cambio de las reglas de juego de la economía, como fue reconocido por el Vicepresidente de la República en entrevista con radio El Espectador. Va a contrapelo de lo anunciado por el Presidente

Mujica en sus dos discursos en el Hotel Conrad, con un año de diferencia, de que no se introducirían cambios en las reglas de juego para los inversores. Este impuesto representa cambios significativos en la ecuación económica para varias empresas que confiaron en los anuncios del Presidente y realizaron inversiones de larga maduración y que ahora se ven sorprendidas en su buena fe. La incertidumbre que genera, desincentiva la instalación de inversiones productivas de largo plazo e incentiva las especulativas en el corto. Las consecuencias son evidentes, va a ser mucho más difícil convencer ahora a cualquier inversor de que puede invertir seguro en el país porque la presente administración ya ha defraudado a los inversores.

Según la OPP y el Ministerio de Economía el fin del impuesto no es recaudar, sino penalizar la concentración de la tierra. Resulta llamativo proponer un impuesto cuyo fin no es recaudar, por no decir insólito y difícil de justificar. Y para lograr el fin que supuestamente persigue, desconcentrar la tenencia de la tierra, no es útil según varias de las delegaciones que asistieron a la Comisión de Hacienda de Diputados. Incluso el Decano de la Facultad de Agronomía afirmó que al ser un impuesto a la propiedad, pero no a la tenencia de la tierra, puede generar el efecto contrario al buscado al aumentar la concentración de la tenencia de la tierra, dado que a muchos propietarios les puede resultar más rentable arrendar que desarrollar una actividad.

En definitiva, es un impuesto que afecta la imagen del país, pone en duda su seriedad en cuanto a la estabilidad de las reglas de juego bajo las que se realizan las inversiones, discrimina negativamente la actividad agropecuaria, recauda poco y no ataca el fin que se propone.

Puede afirmarse que los que concentran la tierra, lo seguirán haciendo. Cuanto más sea la concentración, más facilidades hay de abordar un marco impositivo como el que se propone. Todos vemos cómo la concentración a veces es estratégica a la producción, tanto que el Uruguay quiere captar concentración; pero si no acepta la concentración, no capta la inversión. De hecho el 18 de enero de 2011, el Poder Ejecutivo firmó con Montes del Plata la autorización para contratar con el Estado una inversión de 250.000 hectáreas -no hablamos de 2.000- ante lo que el Poder Ejecutivo le facilitó toda la inversión: la exoneró del Impuesto al Patrimonio, de los impuestos a la fusión de las empresas previas a Montes del Plata -que luego se transformaron en una sola-, le dio la tranquilidad de que por esas tierras no va a ofrecer el Instituto Nacional de Colonización; la protege de una cosa absolutamente insólita: de la eventualidad futura que podría acontecer de aprobarse el proyecto de seguridad fronteriza, que es un proyecto de ley que está en un cajón en el Parlamento, pero lo hace por las dudas. Y más allá del discurso sobre la preocupación que genera que la franja fronteriza de nuestro país sea permanentemente adquirida por extranjeros, exonera de esa eventualidad a una empresa que compra 250.000 hectáreas y que está integrada por dos empresas extranjeras, una chilena y una finlandesa y le dice: "Si se aprobara la ley, a usted no le va a tocar". Además le dice que va a recategorizar o a estudiar la recategorización de todas las tierras que están a menos de doscientos kilómetros de su planta industrial -Colonia, San José, Soriano-; tierras agrícolas, lecheras, de alto valor, porque la empresa quiere comprar más tierras, pero lo quiere hacer cerca de su planta industrial porque eso, obviamente, le mejora su ecuación económica en el costo del transporte. Entonces, el Estado dice: "Yo quiero que vengan grandes empresas a concentrar". ¿Por qué? Porque ninguna empresa monta su planta de celulosa si no tiene asegurada la fibra; no puede estar a las posibilidades o a la oferta del mercado para ver si la planta está en funcionamiento o se detiene. La única posibilidad de que monte la planta y de que el Uruguay venda su producción primaria forestal con valor agregado, es que se asegure que tiene la fibra. Es decir, que se asegure que cada uno de los días, de cada uno de los años de su plan de negocios tendrá la madera necesaria pare transformar en celulosa. Después verá si ese *commodity* tiene buen o mal precio a nivel internacional, pero necesita asegurarse la madera. Entonces, la concentración es estratégica y funcional a la inversión. Acá ponemos un proyecto que va en un camino, el de la OPP, pero este parece ser el camino histórico de Economía: si la concentración mejora la productividad y la capacidad de producir, de generar empleo y divisas en el país, entonces, lo aprobamos. No importa, inclusive, que sean empresas extranjeras: en este caso estamos hablando de una multinacional absolutamente extranjera a la que le permitimos comprar más campo en franjas fronterizas y esto no parece estar en la misma línea conceptual de este impuesto que se está proponiendo.

El último aspecto al que queremos hacer referencia es la reticencia del titular de la Cartera del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, para concurrir a la Comisión. En un hecho sin precedentes, el Ministro no explicó personalmente la creación de un impuesto dentro del área de su responsabilidad. Es verdad también que el Ministerio dio su punto de vista, justo cuando acababa el debate y remarcó claramente que el Ministerio tiene una visión distinta a la que conocemos públicamente del Ministro. ¿Es sostenible eso?

Estamos ante un marco de incertidumbre mayor y conocido públicamente. Existe en temas sustanciales

-tal como lo es la política tributaria al sector productivo: una severa diferencia entre quien conduce el Ministerio del ramo y el resto del Poder Ejecutivo.

Estas y otras razones que expondremos en Sala nos lleva a rechazar el presente proyecto de ley.

Sala de la Comisión, 15 de noviembre de 2011.

José Carlos Cardoso, Miembro Informante; **Hernán Bonilla, Jorge Gandini, Pablo D. Abdala (**de acuerdo al inciso segundo del artículo 132 del Reglamento de la Cámara de Representantes acompaña el Informe)

Proyecto de Resolución

Artículo Único.- Recházase el proyecto de ley por el que se crea el Impuesto a la Concentración de Inmuebles Rurales (ICIR).

Sala de la Comisión, 15 de noviembre de 2011.

José Carlos Cardoso, Miembro Informante; **Hernán Bonilla, Jorge Gandini.**

Informe en Minoría

Señores Representantes:

Cumplo en remitir el informe en minoría relativo al Impuesto a la Concentración de Inmuebles Rurales (ICIR), por el cual se explicitan las razones que llevan a votar en forma negativa el mismo.

1. La imposición de este impuesto, que en realidad son dos, uno el impuesto a la tierra y otro el incremento a la imposición a la renta que se realiza en la enajenación de los inmuebles rurales, obedece más que a razones técnicas a razones puramente ideológicas.

Dicha imposición, el Gobierno pretende justificarla sobre tres ideas básicas:

a) Desalentar la concentración de la tierra;

b) Gravar una acumulación extraordinaria de capital generada por el aumento del valor de la tierra;

c) Necesidad de recursos para infraestructura rural.

De todas las razones esgrimidas, seguramente la primera es la única o principal razón que movió al Poder Ejecutivo a impulsar la ley, plasmando una idea que el Presidente Mujica trae de la década del 60, según manifestaciones de la Senadora Lucía Topolanski.

Las otras justificaciones se fueron agregando sobre la marcha y, como veremos más adelante, carecen de sustento.

Lo que es peor, la ley que se promueve, no satisface ninguna de las aparentes justificaciones y no logra ninguno de los objetivos que se plantea.

En suma, el nuevo impuesto obedece a razones puramente ideológicas afines a los grupos más radicales del FA quienes terminan siendo contemplados por el Gobierno, sin importar los costos que ello pueda tener.

2. Aspectos jurídicos: inconstitucionalidad del proyecto en consideración.

A nuestro entender el impuesto es inconstitucional. El artículo 297 de la Constitución consagra las fuentes de recursos de los Gobiernos Departamentales, estableciendo la regla de que estos deben ser decretados y administrados por dichos Gobiernos. En cuanto a los impuestos sobre la propiedad inmueble rural el artículo prescribe que deben ser aprobados por ley, contemplando dos modalidades:

- como nuevo impuesto, en ese caso la norma prescribe que "su recaudación y la totalidad de su producido corresponderá a los GD respectivos".

- o como adicional de un impuesto existente.

De acuerdo a lo previsto en el texto del proyecto, estamos en presencia de un nuevo impuesto, no de un adicional. Por lo tanto, el mismo debería ser recaudado por los GD y la totalidad de su producido corresponde al GD respectivo (esto refiere a la titularidad y disposición del impuesto, más allá de su destino concreto).

Sin embargo el proyecto no respeta los preceptos constitucionales, violentando la autonomía de los Gobiernos Departamentales, por lo que se verá:

a) el artículo 10 deja librado a la Reglamentación que dicte el Poder Ejecutivo la participación de otros organismos recaudadores, diferentes a los Gobiernos Departamentales, a diferencia de lo que contempla la Constitución;

b) el articulo 11 dispone que el producido se destinará a los GD en forma genérica y no al "respectivo" GD como lo establece la Constitución (esto es, aquel donde tiene asiento el inmueble). Pero además, establece la administración y titularidad a un Fondo en el marco de la Comisión Sectorial, también sujeto a lo que establezca la reglamentación.

c) Limita el uso a dar al producido del impuesto, cuando la Constitución no lo hace.

Asimismo, también es inconstitucional, la incorporación en el Parlamento de nuevas exoneraciones, cuando esta es una materia privativa del Poder Ejecutivo, tal como lo establece el artículo 133 de la Carta Magna.

3. Cambio en las reglas de juego

El proyecto de ley implica un cambio en las reglas de juego, en materia tributaria. Así lo han reconocido políticos de todos sectores (incluido el Vicepresidente Astori) y las gremiales respectivas.

Cuando se aprobó la Reforma Tributaria en el anterior Gobierno se mantuvo la línea de basar el sistema tributario en impuestos al consumo y a la renta, en desmedro de los impuestos al patrimonio. Incluso, el artículo 45 del Título 14 del Texto Ordenado, a partir de la Reforma Tributaria comprometía un proceso de rebaja de tasas del Impuesto al Patrimonio que, a partir del año 2016, debía comenzar a reducirse en forma progresiva.

El Presidente Mujica, en las oportunidades que tuvo ante inversores extranjeros en el Hotel Conrad, fue muy claro a la hora de asegurar que las reglas de juego serían mantenidas.

Además, este supuesto proceso de concentración de la tierra, no es un hecho nuevo. El propio Senador Agazzi, en una entrevista televisiva en Telesur, habla de un proceso que lleva más de 10 años, por lo tanto nada ha cambiado desde la última Reforma Fiscal, como para justificar un cambio del rumbo, lo que agrava aún más el cambio en las reglas de juego.

En todo caso, este cambio genera incertidumbre al inversor, por otras modificaciones que se puedan encarar en un futuro cercano y así lo han hecho saber las diferentes gremiales que han dado su opinión ante la Comisión de Hacienda.

4. Aspectos económicos

4.1. En la exposición de motivos se pretende justificar la aplicación del impuesto, por una fuerte valorización del valor de la tierra, que además no sería mérito del productor sino del crecimiento, obras de infraestructura y mejora en la institucionalidad del país, además de la mejora del contexto externo (bajas tasas de interés y alta demanda de alimentos de China). Esta valorización, generaría externalidades negativas, como el desplazamiento de los pequeños productores.

En primer lugar, no está claro cuáles son las externalidades negativas. Al pasar, solo se hace referencia al desplazamiento de los pequeños productores, pero, no hay información empírica que demuestre que un pequeño productor rural que enajenó su campo a valores extraordinarios, haya empeorado su situación o calidad de vida.

Además, considerar que para los productores rurales las obras de infraestructura son una externalidad de la cual se han beneficiado, parece un contrasentido con los fundamentos de este impuesto que parten de la base de la carencia en materia de infraestructura rural.

La agropecuaria no es el único sector que se ha venido beneficiando por el crecimiento del país y la mejora de su institucionalidad. Quiere decir que el Gobierno puede estar pensando en aumentar la carga tributaria de otros sectores de la economía si también se ven favorecidos por la coyuntura actual o de lo contrario, está discriminando a los productores rurales.

4.2. El Gobierno muestra como un elemento negativo que la concentración de la tierra es mayor a la concentración del ingreso.

Si es correcto el dato de la mayor concentración, no se advierte el fundamento para marcar esto como negativo. Ver esto como negativo, implicaría catalogar como negativos distintos emprendimientos que han dinamizado al país y a muchas regiones del interior (Botnia, Montes del Plata, etc.) y que el propio Gobierno ha sustentado y defendido.

Ni que hablar de la "revolución tecnológica" operada en el campo a partir de las múltiples inversiones de productores argentinos que escapando a las agresiones de su Gobierno se instalaron en nuestro país.

La verdad es que -tal como ha quedado demostrado ante la propia Comisión de Hacienda- en muchas actividades, la concentración de la tierra mejora la productividad.

Indudablemente la única explicación para catalogar como negativa la concentración obedece en forma exclusiva a razones ideológicas.

4.3. La exposición de motivos maneja el argumento, que termina siendo contradictorio con la propia aplicación del impuesto, de "que el aumento de los precios de la tierra está atado a un ciclo corto, básicamente provocado por la liquidez internacional". Sin embargo, la ley no prevé ningún mecanismo de corrección del impuesto (baja o supresión) cuando se revierta este escenario internacional transitorio.

4.4. El proyecto no logra dar cumplimiento a ninguno de los objetivos que el Poder Ejecutivo se plantea. En efecto:

- Un aumento en la carga tributaria de la tierra en un sector con precios fijados internacionalmente, agregado a la incertidumbre que el cambio en las reglas de juego provoca, terminará en muchos casos impactando a la baja en el precio de la tierra y, por lo tanto, no desestimulará su concentración.

- La finalidad de mejorar la infraestructura es muy limitada, considerando los montos que el propio Gobierno anuncia que generará el impuesto (US$ 60 millones de dólares) y el aumento del tráfico carretero que se proyecta. El instrumento, por excelencia, que tiene todo Gobierno para establecer y desarrollar los Planes de Infraestructura es el Presupuesto Nacional. Sin embargo hemos visto cómo en el presupuesto vigente no se priorizó una situación de emergencia que hoy se declara y, por el contrario en un marco de incremento del gasto considerable, se priorizaron otro tipo de gastos, muchos de ellos prescindibles (cargos de confianza, miles de nuevos cargos públicos, creación de nuevas reparticiones públicas, etc.) que sumados superan en millones lo que se prevé recaudar con este impuesto.

Lo más preocupante en este punto, es que el Poder Ejecutivo no tiene claro aún cuáles son las necesidades de infraestructura y según los representantes de OPP, es un tema que está "a estudio".

4.5. El artículo 11 establece que el producido del impuesto será administrado por un Fondo, sin precisar respecto a la naturaleza del mismo. Si lo que se está pensando, es constituir un Fideicomiso, debemos alertar que con este instrumento termine utilizando recursos de los futuros Gobiernos a través de la cesión de flujos financieros de dicho Fideicomiso.

En momentos de gran bonanza económica, el Gobierno no solo no "ahorra", no solo no aplica políticas anti cíclicas, sino que, por el contrario atiende necesidades actuales con recursos de futuros Gobiernos y futuras generaciones de uruguayos.

4.6. Es un impuesto "ciego" en el sentido que desconoce las grandes diferencias de rentabilidad -especialmente en el sector agropecuario- que puede existir según las actividades desarrolladas por los diferentes sujetos pasivos. El índice CONEAT no refleja en forma suficiente la gran variedad de rentabilidades vinculadas a los diversos negocios rurales.

4.7. La unidad de medida es la UI que poco tiene que ver con los precios del sector agropecuario, ni con la evolución del precio de la tierra.

5. El contrato con MDP

Hay un tema no menor, al que el Gobierno y la Bancada Oficialista pretenden restarle importancia y separarlo de la discusión de esta ley: el contrato firmado por el Secretario de la Presidencia con Montes del Plata. La cláusula 3.5.10 de dicho contrato, prevé que ante cambios "significativos" que afecten negativamente las condiciones económicas del proyecto, el Gobierno se compromete a compensar los eventuales perjuicios con mayores beneficios fiscales extraordinarios.

Se ha visto en Comisión que este nuevo impuesto podría significar para MDP varios millones de dólares, por lo que Uruguay tendrá que compensar de alguna manera este nuevo costo, según el compromiso que ha asumido este Gobierno.

Sala de la Comisión, 15 de noviembre de 2011.

Germán Cardoso, Miembro Informante.

Proyecto de Resolución

Artículo Único.- Recházase el proyecto de ley por el que se crea el Impuesto a la Concentración de Inmuebles Rurales (ICIR).

Sala de la Comisión, 15 de noviembre de 2011.

Germán Cardoso, Miembro Informante.

Informe en Minoría

Señores Representantes:

Hemos analizado el proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo, por el cual se crea un Impuesto a la Concentración de Inmuebles Rurales, así como también se dispone incrementar sustancialmente el Impuesto a las Rentas de las Personas Físicas (IRPF) por la enajenación de estos inmuebles.

Estábamos convencidos que después del excelente trabajo de investigación realizado por el ingeniero agrónomo Carlos Paolino y la economista Silvia Laens *(Estudio de Evaluación del Impacto de Distintas Modalidades Tributarias en el Sector Agropecuario Uruguayo, Centro de Investigaciones Económicas (CINVE), Carlos Paolino, Silvia Laens, 1994), los uruguayos habíamos arribado a un consenso básico respecto a que la imposición a la tierra era una forma de desalentar la inversión, y por ende, la producción del sector agropecuario. En el referido estudio, Paolino y Laens, construyeron series de precios y renta de la tierra que abarcaron en su conjunto desde 1925 hasta 1993, a efectos de analizar la rentabilidad de la tierra en el largo plazo. Los autores concluyen

que en el largo plazo existe una notable estabilidad en la tasa de rentabilidad de la tierra.

En palabras de Paolino y Laens: "Esto constituye una evidencia robusta en el sentido de que en el precio de la tierra tiene un efecto muy importante los rendimientos que se obtienen de la misma. Por lo tanto, los cambios en los rendimientos, sea por mayor tecnificación, por una modificación en la tributación sobre la tierra, o por la acción de factores ajenos a la decisión de los productores y de las políticas- como los cambios tendenciales en los niveles de precios internacionales de los productos agropecuarios-, no tendrán efectos muy marcados sobre la rentabilidad del activo tierra en el largo plazo debido a la modificación paralela de su precio.

De hecho esta evidencia, a pesar de su aparente sencillez, es muy importante para evaluar correctamente el impacto de la tributación agropecuaria en la inducción de decisiones de inversión. Así, una mayor carga tributaria sobre la tierra, el único efecto concreto que desencadena es una desvalorización del activo y una pérdida de riqueza acumulada para los agentes que poseen tierra. A su vez, señaliza a la tierra como un factor abundante y barato que debe ser utilizado intensivamente generándose, por lo tanto, un efecto contrario al que prevé la filosofía finalista que inspiró en el origen a la tributación sobre la tierra.

Cuando se compara el rendimiento de la tierra con el rendimiento de una canasta de otros activos también se llega a conclusiones que contribuyen a interpretar el impacto de la tributación agropecuaria. En el trabajo se analizaron datos para el período 1961-1990 referidos a un portafolio de cinco activos diferentes: activos en moneda nacional, activos en unidades reajustables, activos en moneda extranjera, propiedad de vivienda y tierra.

Además de la pérdida de importancia relativa de la tierra en la canasta de activos, se comprueba la baja rentabilidad y la notable estabilidad en el rendimiento de dicho activo en el largo plazo en comparación con formas alternativas de retención de la riqueza. A su vez, cuando se considera un período largo de tiempo, obviando por lo tanto la variabilidad de corto plazo, se concluyó que la inversión en tierra tiene un rendimiento que ponderado por la menor variabilidad, es similar al que se obtiene en otras alternativas de la inversión que están disponibles en la economía uruguaya.

Este resultado constituye una evidencia adicional a las consideraciones que fueron realizadas anteriormente. En efecto el hecho de que la tierra tenga un rendimiento arbitrado con otras alternativas de inversión demuestra que los movimientos en el mercado de tierras se realizan, en el largo plazo, comparando la rentabilidad que se obtiene al mantener la riqueza en forma de tierra con otras alternativas de inversión. De hecho, se demuestra la sensibilidad de los agentes que intervienen en el mercado de tierras ante las alternativas de colocación de su capital.

En este escenario, en el cual los productores son sensibles a la rentabilidad del activo tierra, el argumento estructuralista que fundamenta al finalismo en la tributación sobre la tierra no se cumple". *(Estudio de Evaluación del Impacto de Distintas Modalidades Tributarias en el Sector Agropecuario Uruguayo, Centro de Investigaciones Económicas (CINVE), Carlos Paolino, Silvia Laens, 1994)

Bastaría citar estas contundentes afirmaciones empíricas, fruto de la investigación realizada, para reprobar la iniciativa del Poder Ejecutivo. Otra vez, el voluntarismo político del gobierno niega la evidencia de los hechos. Otra vez pretende tapar el sol con un harnero.

La tierra es para el productor agropecuario, un factor de producción. Uno más en su estructura productiva, al igual que el trabajo y la maquinaria. A nadie se le ocurre gravar los inmuebles que son asiento de una actividad industrial. Si partimos de la base de que la tierra es un factor de producción, deberíamos gravar las rentas, como ya están gravadas, pero de ninguna manera gravar este factor por el hecho de una acumulación que, por otra parte, está en la lógica del propio sistema capitalista. Es decir, que exista una economía de escala, incrementar la productividad. El proyecto del Poder Ejecutivo discrimina la producción agropecuaria. Como si ingresáramos en el túnel del tiempo, el proyecto replantea los impuestos de carácter finalista. Un planteo iluso que no tiene fundamentos, y que revive una polémica ya laudada. Un absurdo planteo ideológico, propio de los años sesenta, que no resiste el menor análisis.

Pero además, la sección segunda del proyecto entiende que hay una valorización de la tierra y, por tanto, se aumentan los impuestos a las personas físicas por la obtención de las rentas de capital derivadas de la comercialización de tierras. Hay múltiples ejemplos de valorización de los activos. Es el caso de los inmuebles urbanos. Incluso, hay activos que no son gravados, por ejemplo los títulos públicos que si miramos la evolución de los últimos años han tenido una valorización sustancial. Sin embargo, al Poder Ejecutivo, no se le ocurre gravar esos activos. Es más, están exentos. Nuevamente una actitud discriminatoria sin sustento.

Veamos ahora cuál es el fin de esta iniciativa. En teoría, mejorar la infraestructura vial departamental, por cierto muy afectada por el crecimiento de la producción agropecuaria. Pienso

que hay una actitud absolutamente discriminatoria frente a un factor de producción, tratando la tierra como si fuera un activo. ¿Con qué fin? Teóricamente con el fin de mejorar la infraestructura del país, la infraestructura de caminos a nivel departamental, que por cierto está muy afectada, entre otras cosas porque, por suerte para nuestro país, hemos crecido en producción, particularmente en el sector agropecuario.

Creemos que esa realidad rompe los ojos. Es necesaria una mayor inversión en infraestructura. Pero estos no son, como lo demuestran Paolino y Laens, los instrumentos adecuados. Tendríamos que ir a las causas que generan ese uso mayor de las rutas y caminos departamentales. Debiera instrumentarse una tasa, que estuviera en razonable equivalencia con la afectación y desgate de las vías departamentales. Es muy distinto el impacto que tiene un camión cargado con ganado que un camión cargado con madera u otro cargado con soja.

Es más, existe una equivalencia entre las distintas cargas por lo cual se podría establecer una tasa que tuviera en cuenta el impacto que cada una de estas actividades, a la hora del transporte. El Partido Independiente está dispuesto a recorrer ese camino tributario. De paso, declarar la inconstitucionalidad de las tasas de transporte que están -en forma abusiva- cobrando algunos gobiernos departamentales. Sería una forma de ordenar y de cobrar una tasa en función de las cargas del transporte. Esta tasa, debido a las dificultades que tenemos en el transporte de cargas, no se la podemos trasladar a los transportistas. Estas cargas deberían ser trasladadas directamente a los usuarios de las mismas. Eso me parece que sería absolutamente razonable, justo y equitativo. El proyecto a consideración, con los cambios introducidos por la mayoría oficialista, sigue un dislate indisimulable.

Sala de la Comisión, 15 de noviembre de 2011.

Iván Posada, Miembro Informante.

Proyecto de Resolución

Artículo Único.- Recházase el proyecto de ley por el que se crea el Impuesto a la Concentración de Inmuebles Rurales (ICIR).

Sala de la Comisión, 15 de noviembre de 2011.

Iván Posada, Miembro Informante.”

Disposiciones citadas

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA

Artículo 220.- El Poder Judicial, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la Corte Electoral, el Tribunal de Cuentas, los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados, con excepción de los comprendidos en el artículo siguiente, proyectarán sus respectivos presupuestos y los presentarán al Poder Ejecutivo, incorporándolos éste al proyecto de presupuesto. El Poder Ejecutivo podrá modificar los proyectos originarios y someterá éstos y las modificaciones al Poder Legislativo.

Artículo 230.- Habrá una Oficina de Planeamiento y Presupuesto que dependerá directamente de la Presidencia de la República. Estará dirigida por una Comisión integrada con representantes de los Ministros vinculados al desarrollo y por un Director designado por el Presidente de la República que la presidirá.

El Director deberá reunir las condiciones necesarias para ser Ministro y ser persona de reconocida competencia en la materia. Su cargo será de particular confianza del Presidente de la República.

La Oficina de Planeamiento y Presupuesto se comunicará directamente con los Ministerios y Organismos Públicos para el cumplimiento de sus funciones.
Formará Comisiones Sectoriales en las que deberán estar representados los trabajadores y las empresas públicas y privadas.

La Oficina de Planeamiento y Presupuesto asistirá al Poder Ejecutivo en la formulación de los planes y programas de desarrollo, así como en la planificación de las políticas de descentralización que serán ejecutadas:

A) Por el Poder Ejecutivo, los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados, respecto de sus correspondientes cometidos.

B) Por los Gobiernos Departamentales respecto de los cometidos que les asignen la Constitución y la ley. A estos efectos se formará una Comisión Sectorial que estará exclusivamente integrada por delegados del Congreso de Intendentes y de los Ministerios competentes, la que propondrá planes de descentralización que, previa aprobación por el Poder Ejecutivo, se aplicarán por los organismos que corresponda. Sin perjuicio de ello, la ley podrá establecer el número de los integrantes, los cometidos y atribuciones de esta Comisión, así como reglamentar su funcionamiento. La Oficina de Planeamiento y Presupuesto tendrá además los cometidos que por otras disposiciones se le asignen expresamente así como los que la ley determine.

Artículo 231.- La ley dictada por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara podrá disponer expropiaciones correspondientes a planes y programas de desarrollo económico, propuestas por el Poder Ejecutivo, mediante una justa indemnización y conforme a las normas del artículo 32.

CÓDIGO CIVIL

Artículo 596.- Se entiende por arrabales, la continuidad de casas fuera del radio de una ciudad.

Se acaban los arrabales, cuando cesa la continuidad.

CÓDIGO RURAL

Artículo 283.- A los efectos de este Código se entiende por establecimiento r toda propiedad inmueble que, situada fuera de los ejidos, y en su falta, de arrabales de las ciudades, pueblos o villas, se destine o pueda destinarse a la mejora o engorde de ganado o al cultivo de la tierra.

CÓDIGO TRIBUTARIO

Artículo 6º. (Interpretación del hecho generador).- Cuando la norma relativa al hecho generador se refiera a situaciones definidas por otras ramas jurídicas, sin remitirse ni apartarse expresamente del concepto que éstas establecen, se debe asignar a aquélla el significado que más se adapte a la realidad considerada por la ley al crear el tributo.

Las formas jurídicas adoptadas por los particulares no obligan al intérprete; éste deberá atribuir a las situaciones y actos ocurridos una significación acorde con los hechos, siempre que del análisis de la norma surja que el hecho generador, fue definido atendiendo a la realidad y no a la forma jurídica.

Artículo 20. (Solidaridad en la deuda).- Estarán solidariamente obligadas aquellas personas respecto de las cuales se verifique un mismo hecho generador.

En los demás casos la solidaridad debe ser establecida expresamente por la ley.

El cumplimiento de un deber formal por uno de los deudores no libera a los demás cuando sea de utilidad para el sujeto activo que los otros obligados lo cumplan. Asimismo, la exención o remisión de la obligación libera a todos, salvo que el beneficio haya sido concedido a determinada persona, en cuyo caso la obligación se reducirá en la parte proporcional al beneficiado.

TEXTO ORDENADO 1996

TÍTULO 4
IMPUESTO A LAS RENTAS DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS (IRAE)

Artículo 3º. (Rentas empresariales).- Constituyen rentas empresariales:

A) Las obtenidas por los siguientes sujetos, cualesquiera sean los factores utilizados:

1. Las sociedades anónimas y las sociedades en comandita por acciones, aun las en formación, a partir de la fecha del acto de fundación o de la culminación de la transformación en su caso.

2. Las restantes sociedades comerciales reguladas por la Ley Nº 16.060, de 4 de setiembre de 1989, a partir de la fecha del acto de constitución o de la culminación de la transformación en su caso. Las sociedades de hecho se regularán por lo dispuesto en el numeral 8.

3. Las asociaciones agrarias, las sociedades agrarias y las sociedades civiles con objeto agrario.

4. Los establecimientos permanentes de entidades no residentes en la República.

5. Los entes autónomos y servicios descentralizados que integran el dominio industrial y comercial del Estado.

6. Los fondos de inversión cerrados de crédito.

7. Los fideicomisos, con excepción de los de garantía.

8. Las sociedades de hecho y las sociedades civiles. No estarán incluidas en este numeral las sociedades integradas exclusivamente por personas físicas residentes. Tampoco estarán incluidas las sociedades que perciban únicamente rentas puras de capital, integradas exclusivamente por personas físicas residentes y por entidades no residentes.

B) En tanto no se encuentren incluidas en el literal anterior, las derivadas

de:

1. Actividades lucrativas industriales, comerciales y de servicios, realizadas por empresas. Se considera empresa toda unidad productiva que combina capital y trabajo para producir un resultado económico, intermediando para ello en la circulación de bienes o en la prestación de servicios.

En relación a este apartado, se entenderá que no existe actividad empresarial cuando:

i) El capital no esté activamente dirigido a la obtención de la renta sino a facilitar la actividad personal del titular de los bienes.

ii) En el caso de la prestación de servicios, la actividad personal se desarrolle utilizando exclusivamente bienes de activo fijo aportados por el prestatario. Asimismo, se entenderá que no existe intermediación en la prestación de servicios cuando el sujeto que genera la renta con su actividad personal es asistido por personal dependiente.

2. Actividades agropecuarias destinadas a obtener productos primarios, vegetales o animales. Se incluye en este concepto a las enajenaciones de activo fijo, a los servicios agropecuarios prestados por los propios productores, y a las actividades de pastoreo, aparcería, medianería y similares, realizadas en forma permanente, accidental o transitoria.

Artículo 24.- Deducciones no admitidas.- No podrán deducirse los gastos, o la parte proporcional de los mismos, destinados a generar rentas no gravadas por este impuesto. A tales efectos no se considerarán rentas exentas las derivadas de la tenencia de acciones de la Corporación Nacional para el Desarrollo.

Tampoco serán deducibles:

A) Gastos personales del titular de la empresa unipersonal, del socio, del accionista y sus familias.

B) Pérdidas derivadas de la realización de operaciones ilícitas.

C) Sanciones por infracciones fiscales.

D) Los importes retirados por los titulares de las empresas unipersonales, los socios y los accionistas por cualquier concepto que suponga realmente participación en las utilidades.

E) Utilidades del ejercicio que se destinen al aumento de capitales o reservas.

F) El Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas y el Impuesto al Patrimonio.

G) Amortizaciones de llaves.

Los saldos de las cuentas particulares de los titulares de empresas unipersonales, así como los originados en cuentas de aportes y retiros de capital, colocaciones y en general a cualquier operación financiera, correspondientes a operaciones efectuadas entre el establecimiento permanente de una entidad no residente y dicha entidad, serán considerados cuentas de capital. Igual tratamiento tendrán los saldos correspondientes a operaciones efectuadas entre una casa matriz residente en territorio nacional y sus establecimientos permanentes ubicados en el exterior, y entre establecimientos permanentes de una misma casa matriz, ubicados en territorio nacional y en el exterior.

Artículo 47. (Estimación ficta).- La reglamentación establecerá los procedimientos para la determinación de las rentas de fuente uruguaya en todos aquellos casos en que por la naturaleza de la explotación, por las modalidades de la organización o por otro motivo justificado, las mismas no pueden establecerse con exactitud. A tales efectos la reglamentación podrá aplicar los porcentajes de utilidad ficta que establezca según las modalidades del giro o explotación. Asimismo el Poder Ejecutivo podrá establecer regímenes de estimación objetiva de renta en función de índices tales como el personal ocupado, la superficie explotada, la potencia eléctrica contratada u otros similares. Cuando las rentas derivadas de la enajenación de bienes inmuebles afectados a actividades agropecuarias se encuentran alcanzadas por este impuesto, los contribuyentes podrán optar por determinar la renta neta de acuerdo al régimen general o por considerar como tal el 6% (seis por ciento) del precio de la enajenación. Esta opción se aplicará en relación a los inmuebles que hubieran sido adquiridos con anterioridad al 1º de julio de 2007. En los casos en que no sea aplicable el sistema de precios de transferencia establecido en el Capítulo VII, las rentas de fuente uruguaya derivadas de operaciones de exportación e importación, se determinarán atendiendo a los valores FOB o CIF de las mercaderías exportadas o importadas. Cuando no se fije precio o el declarado no se ajuste a los que rijan en el mercado internacional, dichas rentas se determinarán de acuerdo con las normas establecidas en el inciso primero.

TÍTULO 7

IMPUESTO A LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍICAS (IRPF)

Artículo 20. (Resultado de enajenaciones de inmuebles).- Cuando se trate de la enajenación o promesa de enajenación de inmuebles, la renta derivada de dicha operación estará constituida por la diferencia entre los siguientes conceptos:

A) El precio de la enajenación o de la promesa en su caso, o el valor determinado de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 25 de este Título según corresponda. En ningún caso el valor considerado podrá ser inferior al valor real vigente fijado por la Dirección Nacional de Catastro.

B) La suma del costo fiscal actualizado del inmueble enajenado más el Impuesto a las Transmisiones Patrimoniales de cargo del enajenante.

El costo fiscal surgirá de aplicar al valor de adquisición el incremento del valor de la unidad indexada entre el primer día del mes inmediato siguiente al de dicha adquisición y el último día del mes inmediato anterior al de la enajenación. Si a la fecha de adquisición no existiera la unidad indexada, se aplicará el incremento del Índice de Precios al Consumo hasta la fecha en que dicha unidad comenzó a tener vigencia. En el caso de que dicho inmueble hubiera sido adquirido sin precio, se aplicarán las normas del artículo 25 de este Título. Si al inmueble se le hubieran realizado mejoras, el costo de dichas mejoras, debidamente documentado, se incorporará al citado valor fiscal al momento de la factura respectiva, y se actualizará de acuerdo al procedimiento señalado. En el caso de los costos correspondientes a mano de obra, se requerirá que por las retribuciones correspondientes se haya liquidado y pagado el Aporte Unificado de la Construcción.

En el caso de trasmisiones de inmuebles originadas en donaciones o enajenaciones a título gratuito, el valor en plaza no podrá ser inferior al valor real vigente fijado por la Dirección Nacional de Catastro.

Para los inmuebles adquiridos con anterioridad a la vigencia de esta ley, el contribuyente podrá optar por determinar la renta computable, aplicando al precio de venta o al valor en plaza, según corresponda, el 15% (quince por ciento). En ningún caso el valor considerado para la aplicación del referido porcentaje podrá ser inferior al valor real vigente fijado por la Dirección Nacional de Catastro.

TÍTULO 8

IMPUESTO A LAS RENTAS DE LOS NO RESIDENTES

Artículo 5º. (Sujetos pasivos. Contribuyentes).- Serán contribuyentes de este impuesto las personas físicas y demás entidades, no residentes en territorio nacional, en tanto no actúen en dicho territorio mediante establecimiento permanente, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 10 del Título 4 de este Texto Ordenado, que regula el Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas.

Ley Nº 10.866,
de 15 de octubre de 1946
(Sin actualizar)

CENTROS POBLADOS

Artículo 1º.- Modifícanse los artículos que a continuación se expresan, de la ley de 21 de abril de 1946 sobre "normas para la formación de Centros Poblados", en los siguientes términos:

"ARTICULO 1º (Sustitutivo).- Queda exclusivamente reservada a los Gobiernos de los Departamentos respectivos, la autorización para subdividir predios rurales con destino directo o indirecto a la formación de Centros Poblados, así como aprobar el trazado y la apertura de calles, caminos o sendas, o cualquier clase de vías de tránsito, que impliquen o no amanzanamiento o formación de estos Centros Poblados. Exceptúanse de esta disposición las sendas o servidumbres que sean de prescripción legal.

ARTICULO 2º.- (Se agrega como último párrafo): Quedan exceptuados de las disposiciones de este artículo los predios que resulten deslindados de otros, con los cuales formaron antes uno sólo, por obra de trazados o realizaciones de caminos nacionales, departamentales o vecinales, de vías férreas o de canales y aquellos que tengan destino de uso o de interés públicos por decisión de los Gobiernos nacional o municipal. Se entenderá que no constituye subdivisión de predios con destino a la formación de centros poblados, la simple constancia en planos de áreas parciales entre límites naturales o arbitrarios, siempre que se deje constancia en los mismos planos de que ella no constituye subdivisión de predios con destino a la formación de centros poblados, la simple constancia en planos de que ella no constituye deslinde o división de predios. Se entiende por "predio independiente", a los efectos de esta ley, aquel que ha sido deslindado o amojonado, o aquel que es objeto definido con unidad propia de una traslación de dominio, o del resultado de una división jurídica.

ARTICULO 3º. (Sustitutivo).- Se entiende que, constituye trazado o apertura de calles, caminos o sendas que implican amanzanamiento o formación de centros poblados, según el artículo 1º, aquel trazado o apertura de vías de tránsito que alcance a formar tres que alcance a formar tres o más islotes o manzanas contiguas de tierras de propiedad privada inferiores en superficie a veinte hectáreas cada una, siempre que esta formación no resulte de los trazados oficiales de la red de caminos nacionales, departamentales o vecinales.

ARTICULO 4º. (Sustitutivo).- Los Gobiernos Departamentales establecerán en el término de dos años a partir de la publicidad de la presente ley, para todos los pueblos, villas y ciudades, oficialmente

reconocidos, los límites precisos de las zonas urbanas y suburbanas amanzanadas.

ARTICULO 5º. (Sustitutivo).- Establecerán, igualmente, dentro del mismo plazo, los límites de las zonas pobladas existentes no reconocidas oficialmente, que de acuerdo a las definiciones de la presente ley, deben considerarse como constituyendo de hecho centros poblados, establecidos con tales caracteres con anterioridad a la publicación de esta misma ley. Para esta determinación podrán requerir la investigación y el informe de la Dirección de Topografía. Estos centros poblados existentes de hecho, se considerarán centros poblados "provisionales", hasta que, cumplidas las exigencias de la presente ley, puedan ser reconocidos y autorizados definitivamente, o por el contrario, sean declarados como inadecuados o insalubres, y su expropiación, de utilidad pública, conforme a las leyes vigentes.

ARTICULO 7º.- (Sustitución del párrafo 1º). Antes de proceder a la autorización para la subdivisión de predios con destino a la formación de centros poblados o para abrir calles, caminos o sendas con fines de amanzanamiento o de formación de dichos centros, sea la iniciativa oficial o privada, los Gobiernos Departamentales requerirán, en cada caso, de los mismos interesados y o de las oficinas técnicas caso, de los mismos interesados y o de las oficinas técnicas públicas dependientes del Poder Ejecutivo y o de las propias municipales, los datos siguientes de carácter técnico y documental que constituirán los antecedentes respectivos.

ARTICULO 11.- (Sustitución del párrafo tercero). Quedan exceptuados de estas sanciones y de las del artículo anterior, los fraccionamientos y planos que se refieran a enajenaciones, particiones, divisiones de hecho o compromisos de venta, anteriores a la promulgación de esta ley, así como las enajenaciones y particiones que se refieran a planos de fraccionamiento o deslinde aprobados o inscriptos en las oficinas de Topografía o de Catastro, con la misma anterioridad. En todos los casos la anterioridad de los hechos mencionados deberá constar con fecha cierta. Se entiende por "divisiones de hecho" las que correspondan a división de padrones o a existencia en un predio de edificaciones totalmente independientes entre sí, que hubieran sido oportunamente aprobadas por la autoridad municipal respectiva. Los vendedores de terrenos a plazo que no hubieran cumplido con los requisitos de la ley, relativos a las ventas a plazo en las operaciones y compromisos anteriores a la ley de 21 de abril de 1946, tendrán un plazo de un año a partir de la promulgación de la presente ley para ponerse en las condiciones legales. De no hacerlo así, sus operaciones no serán reconocidas como anteriores, y estarán obligados a indemnizar a los compradores, por los perjuicios que les ocasione la aplicación de las disposiciones legales.

ARTICULO 12.- (Se agrega como inciso final). Cuando en las regularizaciones de esta índole se trate de predios rurales, no se requerirá la aprobación municipal.

ARTICULO 13.- (Se agrega al último párrafo del inciso 3º). En los acantilados o las barrancas en que razones urbanísticas o topográficas así lo aconsejen, los Gobiernos Departamentales, por mayoría absoluta de los componentes de las respectivas Juntas, podrán reducir o dejar sin efecto el retiro o faja de 150 metros en los casos de contigüidad a los cauces de dominio público.

ARTICULO 15.- (Sustitución del párrafo tercero). Cuando se trate de lugar de veraneo o de habitación no permanente, o cuando se trate de situaciones creadas con anterioridad a la presente ley, en las zonas urbanas o suburbanas existentes, o cuando mediare un interés nacional o municipal en favor de la existencia o creación de un centro poblado determinado, la autoridad departamental podrá reducir prudencialmente, por mayoría absoluta de los componentes de la respectiva Junta, las exigencias de este artículo y las del artículo siguiente. La exigencia de la ejecución previa del saneamiento podrá ser suplida por la existencia de reglamentaciones municipales que impidan la edificación en los predios respectivos, sin la previa ejecución de las obras de saneamiento requeridas".

Artículo 2º.- El Poder Ejecutivo publicará la ley original de 21 de abril de 1946, con las modificaciones expresadas en la presente ley.

Ley Nº 15.939,
de 28 de diciembre de 1987

Artículo 39.- Los bosques artificiales existentes o que se planten en el futuro, declarados protectores según el artículo 8º o los de rendimiento en las zonas declaradas de prioridad forestal y los bosques naturales declarados protectores de acuerdo al mencionado artículo, así como los terrenos ocupados o afectados directamente a los mismos, gozarán de los siguientes beneficios tributarios:

1)Estarán exentos de todo tributo nacional sobre la propiedad inmueble rural y de la contribución inmobiliaria rural;

2)Sus respectivos valores o extensiones no se computarán para la determinación de: a) ingresos a los efectos de la liquidación de los impuestos que gravan la renta ficta de las explotaciones agropecuarias (IMAGRO u otros que se establezcan en el futuro y tengan similares hechos generadores), y b) el monto imponible del impuesto al patrimonio;

3)Los ingresos derivados de la explotación de los bosques no se computarán a los efectos de la determinación del ingreso gravado en el impuesto a las rentas agropecuarias (IRA u otros que se establezcan en el futuro y tengan similares hechos generadores).

4)Las rentas derivadas de su explotación no se computarán a efectos de la liquidación del Impuesto a las Rentas de la Industria y Comercio (IRIC) o de otros impuestos que se establezcan en el futuro y tengan similares hechos generadores, por los sujetos pasivos de actividades agropecuarias e industriales cuando el producto total o parcial de la actividad agropecuaria, constituye insumo de su actividad industrial.

Artículo 43.- Las exoneraciones y demás beneficios tributarios establecidos en la presente ley, alcanzan a todos los tributos que en el futuro graven genéricamente a las explotaciones agropecuarias, a sus titulares en cuanto tales, o a sus rentas. Ellos regirán por el plazo de doce años, a partir de la implantación de los bosques según el artículo 39 de la presente ley.

Ley Nº 18.308,
de 18 de junio de 2008

TÍTULO IV
LA PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE
CAPÍTULO I
DISPOSICIONES BÁSICAS

Artículo 30. (Categorización de suelo en el territorio).- La competencia exclusiva del Gobierno Departamental para la categorización de suelo en el territorio del departamento se ejercerá mediante los instrumentos de ordenamiento territorial de su ámbito.

El suelo se podrá categorizar en: rural, urbano, o suburbano. Para cada categoría podrán disponerse en los instrumentos subcategorías, además de las que se establecen en la presente ley.

Los Gobiernos Departamentales podrán categorizar con carácter cautelar por un plazo predeterminado como suburbano o rural, áreas de territorio que entiendan necesario proteger hasta tanto elaboren instrumentos que lo categoricen en forma definitiva y dictarán simultáneamente las disposiciones de protección necesarias.

Artículo 31. (Suelo Categoría Rural).- Comprenderá las áreas de territorio que los instrumentos de ordenamiento territorial categoricen como tales, incluyendo las subcategorías:

a) Rural productiva, que podrá comprender áreas de territorio cuyo destino principal sea la actividad agraria, pecuaria, forestal o similar, minera o extractiva, o las que los instrumentos de ordenamiento territorial establezcan para asegurar la disponibilidad de suelo productivo y áreas en que éste predomine.

   También podrá abarcarse como suelo rural las zonas de territorio con aptitud para la producción rural cuando se trate de áreas con condiciones para ser destinadas a fines agropecuarios, forestales o similares y que no se encuentren en ese uso.

b) Rural natural, que podrá comprender las áreas de territorio protegido con el fin de mantener el medio natural, la biodiversidad o proteger el paisaje u otros valores patrimoniales, ambientales o espaciales. Podrá comprender, asimismo, el Alveo de las lagunas, lagos, embalses y cursos de agua del dominio público o fiscal, del mar territorial y las fajas de defensa de costa.

   Los suelos de categoría rural quedan, por definición, excluidos de todo proceso de urbanización, de fraccionamiento con propósito residencial y comprendidos en toda otra limitación que establezcan los instrumentos.

"CÁMARA DE SENADORES

Comisión de Hacienda

ACTA N° 52

En Montevideo, el día quince de diciembre de dos mil once, a la hora diez y diez minutos se reúne la Comisión de Hacienda de la Cámara de Senadores.

Asisten los señores Senadores miembros, Sergio Abreu, José Amorín, Carlos Baráibar, Alberto Couriel, Antonio Gallichio, Luis A. Heber, Enrique Rubio y Héctor Tajam.

Falta con aviso el señor Senador Francisco Gallinal, quien remite nota justificando su inasistencia.

Asiste el señor Senador Ernesto Agazzi.

Concurren especialmente invitados, por el Congreso Nacional de Intendentes, Intendente Municipal de Río Negro Omar Lafluf y Consejero político Humberto Castro; por el Instituto Nacional de Colonización, Presidente ingeniero agrónomo Andrés Berterreche; Vicepresidente ingeniero agrónomo Gonzalo Gallero y Directora por la Enseñanza ingeniera agrónoma Nilsa Pérez; por las Cooperativas Agrarias Federadas, Presidente ingeniero agrónomo Juan Daniel Vago, Secretaria ingeniera agrónoma Virginia San Martin, Tesorero ingeniero agrónomo Luis Bianco, señor Juan Pedro Hounie; y por el PIT-CNT señora Alejandra Picco y señores Milton Castellanos, Fernando Pereyra y Juan Castillo.

Preside el señor Senador Héctor Tajam, Presidente de la Comisión.

Actúan en Secretaria las señoras Dinorah Amato, Secretaria de la Comisión y Alicia Hackenbruch, Prosecretaria.

Abierto el acto se procede a la toma de la versión taquigráfica, cuya copia dactilografiada luce en el Distribuido N° 1203/2011 que forma parte de la presente Acta.

Asuntos entrados:

1) FONDO DE FINANCIAMIENTO DEL TRANSPORTE COLECTIVO SUBURBANO DE PASAJEROS. Creación en régimen de fideicomiso. Proyecto de ley aprobado por la Cámara de Representantes. Carpeta N° 747/2011. Distribuido N° 1194/2011.

Asuntos considerados:

1) IMPUESTO A LA CONCENTRACIÓN DE INMUEBLES RURALES (ICIR). Creación. Proyecto de ley aprobado por la Cámara de Representantes. Carpeta N° 734/2011. Distribuido N° 1148/2011.

Inmediatamente de comenzada la sesión, ingresan por su orden las delegaciones invitadas, quienes brindan su punto de vista sobre el contenido del proyecto de ley a estudio. Las delegaciones del Congreso de Intendentes, de las Cooperativas Agrarias Federadas y del PIT-CNT entregan material relativo al tema, para ser repartido entre los señores Senadores presentes.

Luego de que se retira la última delegación, el señor Presidente de la Comisión Senador Héctor Tajam pone a consideración el texto del proyecto de ley aprobado por la Cámara de Representantes.

Artículo 1°.- Se vota: 4 en 6. Afirmativa.
Artículo 2°.- Se vota: 4 en 6. Afirmativa.
Artículo 3°.- Se vota: 4 en 6. Afirmativa.
Artículo 4°.- Se vota: 4 en 6. Afirmativa.
Artículo 5°.- Se vota: 4 en 6. Afirmativa.
Artículo 6°.- Se vota: 4 en 6. Afirmativa.
Artículo 7°.- Se vota: 4 en 6. Afirmativa.
Artículo 8°.- Se vota: 4 en 6. Afirmativa.
Artículo 9º. - Se vota: 4 en 6. Afirmativa.
Artículo 10.- Se vota: 4 en 6. Afirmativa.
Artículo 11.- Se vota: 5 en 8. Afirmativa.
Artículo 12.- Se vota: 5 en 8. Afirmativa.
Artículo 13.- Se vota: 5 en 8. Afirmativa.
Artículo 14.- Se vota: 5 en 8. Afirmativa.
Artículo 15.- Se vota: 5 en 8. Afirmativa.

Se designa Miembro Informante por 7 votos en 8, al señor Senador Héctor Tajam, quien lo hará en forma verbal.

2) FONDO DE FINANCIAMIENTO DEL TRANSPORTE COLECTIVO SUBURBANO DE PASAJEROS. Creación en régimen de fideicomiso. Proyecto de ley aprobado por la Cámara de Representantes. Carpeta N° 747/2011. Distribuido N° 1194/2011.

La Comisión resuelve sesionar en forma extraordinaria el próximo martes veinte del corriente a la hora diez e invitar al señor Ministro de Transporte y Obras Públicas, Enrique Pintado, a fin de que informe sobre el contenido del proyecto de ley.

A la hora trece y veinte minutos se levanta la sesión.

Para constancia se labra la presente Acta que firman el señor Presidente y la señora Secretaria de la Comisión.

Héctor Tajam, Presidente; **Dinorah Amato**, Secretaria."

Anexo I

Proyecto de ley del Poder Ejecutivo	Proyecto de ley aprobado por la Cámara de Representantes
	SECCIÓN I
Artículo 1º. (Creación).- Créase un impuesto anual a denominarse Impuesto a la Concentración de Inmuebles Rurales (ICIR), que recaerá sobre los activos inmobiliarios rurales que, en su conjunto, excedan por titular las dos mil hectáreas índice CONEAT 100 o equivalentes. A los efectos del concepto de activos inmobiliarios rurales se estará a lo dispuesto por los artículos 30 y 31 de la Ley Nº 18.308, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 283 del Código Rural, Ley Nº 10.866 y artículo 596 del Código Civil.	Artículo 1º. (Creación).- Créase un impuesto anual a denominarse Impuesto a la Concentración de Inmuebles Rurales (ICIR), que recaerá sobre los **inmuebles** rurales que, en su conjunto, excedan por titular las **2.000** hectáreas índice CONEAT 100 o equivalentes. A los efectos del concepto de inmuebles rurales se estará a lo dispuesto por los artículos 30 y 31 de la Ley Nº 18.308**, 18 de junio de 2008**, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 283 del Código Rural, Ley Nº 10.866**, de 25 de octubre de 1946**, y **por el** artículo 596 del Código Civil.
Artículo 2º. (Sujetos pasivos).- Serán sujetos pasivos del impuesto: A) Las personas físicas, los núcleos familiares y las sucesiones indivisas, siempre que su activo inmobiliario rural al cierre del ejercicio exceda en su conjunto las **dos mil** hectáreas índice CONEAT 100 o equivalentes. A estos efectos, los cónyuges y concubinos tributarán como único sujeto pasivo a título de núcleo familiar computando en forma conjunta la totalidad de los inmuebles rurales de su propiedad o atribuidos en virtud de lo establecido por el artículo 3º de la presente ley. B) Quienes estén mencionados en el artículo 3º del Título 4 del Texto Ordenado 1996. C) Las personas jurídicas constituidas en el extranjero incluidas en el artículo 5º del Impuesto a las Rentas de	Artículo 2º. (Sujetos pasivos).- Serán sujetos pasivos del impuesto: A) Las personas físicas, los núcleos familiares y las sucesiones indivisas, siempre que sus **inmuebles** rurales al cierre del ejercicio excedan en su conjunto las **2.000** hectáreas índice CONEAT 100 o equivalentes. A estos efectos, los cónyuges y concubinos tributarán como único sujeto pasivo a título de núcleo familiar computando en forma conjunta la totalidad de los inmuebles rurales de su propiedad o atribuidos en virtud de lo establecido por el artículo 3º de la presente ley. B) Quienes estén mencionados en el artículo 3º del Título 4 del Texto Ordenado 1996**, excepto personas físicas que tributarán necesariamente por el literal A)**. C) Las personas jurídicas constituidas en el extranjero incluidas en el artículo 5º del Impuesto a las Rentas de

Proyecto de ley del Poder Ejecutivo	Proyecto de ley aprobado por la Cámara de Representantes
los No Residentes, del Texto Ordenado 1996. D) Demás titulares de los inmuebles gravados no comprendidos en los anteriores literales. Cuando alguno de los sujetos pasivos mencionados en el presente artículo se encuentre comprendido en más de un literal, deberá realizar una liquidación por cada uno de los activos inmobiliarios rurales.	los No Residentes, **del Título 8** del Texto Ordenado 1996. D) Demás titulares de los inmuebles gravados no comprendidos en los anteriores literales. **Las personas no residentes deberán designar una persona física o jurídica residente en territorio nacional para que las represente ante la administración tributaria, en relación con sus obligaciones tributarias.** Cuando alguno de los sujetos pasivos mencionados en el presente artículo se encuentre comprendido en más de un literal, deberá realizar una liquidación por cada uno de **ellos**.
Artículo 3º. (Titulares de empresas unipersonales, condóminos, socios y accionistas nominativos).- Los titulares de empresas unipersonales, condóminos, socios y accionistas nominativos computarán en su activo personal la cuota parte que les corresponda en los bienes inmuebles rurales, siempre que éstos no estén sujetos al pago del impuesto. Las empresas unipersonales, condominios, personas jurídicas y sociedades no sujetas al pago del impuesto, declararán la cantidad de hectáreas CONEAT 100 de los inmuebles rurales de los que sean titulares, y, en su caso, la cuota parte que corresponda a cada condómino, socio o accionista nominativo, dentro del plazo que establezca la reglamentación.	Artículo 3º. (Condóminos, socios y accionistas nominativos).- Los condóminos, socios y accionistas nominativos computarán en su activo personal la cuota parte que les corresponda en **la totalidad de** los inmuebles rurales, **de sus respectivos condominios o sociedades** siempre que **los condominios o sociedades** no estén sujetos al pago del impuesto. **Los** condominios, personas jurídicas y sociedades **nominativas** no sujetas al pago del impuesto, declararán la cantidad de hectáreas **proporcionadas al índice** CONEAT 100 de los inmuebles rurales de los que sean titulares y, en su caso, la cuota parte que corresponda a cada condómino, socio o accionista nominativo, dentro del plazo que establezca la reglamentación.
Artículo 4º. (Alícuotas).- Las alícuotas del impuesto serán las siguientes: Cantidad de hectáreas CONEAT 100 — Monto por hectárea CONEAT 100	Artículo 4º. **(Monto del impuesto por cada hectárea).- La cantidad total de hectáreas de inmuebles rurales de propiedad del sujeto pasivo deberá proporcionarse a un índice CONEAT 100 considerando el propio índice CONEAT de cada padrón, y sobre ese total deberán aplicarse los**

Proyecto de ley del Poder Ejecutivo	Proyecto de ley aprobado por la Cámara de Representantes
o equivalentes / o equivalentes De 2000 a 5.000 — 67 Unidades Indexadas Más de 5.000 a 10.000 — 100 Unidades Indexadas Más de 10.000 — 135 Unidades Indexadas La reglamentación determinará los criterios a aplicar en los casos de desmembramiento de la propiedad de los inmuebles rurales.	**siguientes montos por hectárea:** **A)67 UI (sesenta y siete unidades indexadas) por cada hectárea para sujetos pasivos propietarios de una superficie de hasta 5.000 hectáreas CONEAT 100 o equivalente.** **B)100 UI (cien unidades indexadas) por cada hectárea para sujetos pasivos propietarios de una superficie superior de hasta 10.000 hectáreas CONEAT 100 o equivalente.** **C)135 UI (ciento treinta y cinco unidades indexadas) por cada hectárea para sujetos pasivos propietarios de una superficie superior a 10.000 hectáreas CONEAT 100 o equivalente.** **En los casos de desmembramiento de la propiedad de los inmuebles rurales, las hectáreas correspondientes se imputarán a los sujetos pasivos titulares de la propiedad.**
Artículo 5º. (Liquidación del impuesto).- El impuesto se liquidará sobre la base de los bienes inmuebles rurales del contribuyente al 31 de diciembre de cada año.	Artículo 5º. (Liquidación del impuesto).- El impuesto se liquidará sobre la base de los bienes inmuebles rurales del contribuyente al 31 de diciembre de cada año. **Autorízase a la administración tributaria a determinar pagos a cuenta del impuesto en las condiciones que establezca la reglamentación.**
Artículo 6º. (Deducción no admitida).- Sustitúyese el literal F) del artículo 24 del Título 4 del Texto Ordenado 1996 por el siguiente: "F) El Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas, el Impuesto al Patrimonio y el Impuesto a la	Artículo 6º. (Deducción no admitida).- Sustitúyese el literal F) del artículo 24 del Título 4 del Texto Ordenado 1996, por el siguiente: "F) El Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas, el Impuesto al Patrimonio y el Impuesto a la

Proyecto de ley del Poder Ejecutivo	Proyecto de ley aprobado por la Cámara de Representantes
Concentración de Inmuebles Rurales".	Concentración de Inmuebles Rurales".
Artículo 7º. (Exoneraciones genéricas).- Quedan derogadas para este impuesto las exoneraciones genéricas de tributos anteriores a la presente ley, salvo las que se incluyen expresamente en la misma, sin perjuicio de las exoneraciones establecidas por normas constitucionales y sus leyes interpretativas. Interprétase que a los efectos de este impuesto, no rige lo dispuesto por los artículos 39 y 43 de la Ley Nº 15.939.	Artículo 7º. (Exoneraciones genéricas).- Quedan derogadas para este impuesto las exoneraciones genéricas de tributos anteriores a la presente ley, salvo las que se incluyen expresamente en la misma, sin perjuicio de las exoneraciones establecidas por normas constitucionales y sus leyes interpretativas. Interprétase que a los efectos de este impuesto, no rige lo dispuesto por los artículos 39 y 43 de la Ley Nº 15.939**, de 28 de diciembre de 1987.**
Artículo 8º. (Inmunidad y exoneración).- El impuesto no será de aplicación al Estado, los organismos comprendidos en el artículo 220 de la Constitución, los Gobiernos Departamentales y al Instituto Nacional de Colonización.	Artículo 8º. (Inmunidad y exoneración).- El Impuesto no será de aplicación al Estado, **a** los organismos comprendidos en **los** artículos 220 **y 221** de la Constitución **de la República, a** los Gobiernos Departamentales **y a las personas públicas no estatales de seguridad social.** **A los efectos de la determinación de la superficie de los inmuebles rurales no se tendrá en cuenta la superficie ocupada por bosque nativo que conste en el "Registro de Bosques Nativos" de la Dirección General Forestal del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca.**
Artículo 9º. (Conjuntos económicos).- Atento a lo dispuesto por los artículos 6º y 20 del Código Tributario, cuando existan dos o más titulares de inmuebles rurales de cualquier índole por mero desdoblamiento de capitales de un mismo conjunto económico, se podrá determinar el impuesto en forma consolidada, siendo dichos titulares solidariamente responsables del pago del mismo.	Artículo 9º. (Conjuntos económicos).- Cuando existan dos o más titulares de inmuebles rurales de un mismo conjunto económico, se podrá determinar el impuesto en forma consolidada, siendo dichos titulares solidariamente responsables del pago del mismo.
Artículo 10. (Oficina recaudadora y contralores).- El impuesto se liquidará por declaración jurada. Los sujetos activos de la relación jurídica tributaria serán los Gobiernos Departamentales. La Dirección General Impositiva, en los términos que establezca la	Artículo 10. (Oficina recaudadora y contralores).- El impuesto se liquidará por declaración jurada. Los sujetos activos de la relación jurídica tributaria serán los Gobiernos Departamentales. **La reglamentación podrá disponer la colaboración o**

Proyecto de ley del Poder Ejecutivo	Proyecto de ley aprobado por la Cámara de Representantes
reglamentación, colaborará a efectos de determinar los sujetos pasivos del impuesto en atención a la concentración de inmuebles rurales en más de una jurisdicción departamental. Asimismo, la Dirección General Impositiva realizará las tareas de cobranza del impuesto, atendiendo expresamente a lo establecido en el artículo 11 siguiente.	**participación de los organismos públicos recaudatorios** a efectos de determinar los sujetos pasivos del impuesto, en atención a la concentración de inmuebles rurales en más de una jurisdicción departamental, **y a efectos de la realización de las tareas de cobranza del mismo,** atendiendo expresamente a lo establecido en el artículo 11 **de la presente ley, así como demás tareas vinculadas con la administración y aplicación de este impuesto.**
Artículo 11. (Destino).- Lo producido del impuesto, con destino a los Gobiernos Departamentales, será administrado en los términos que establezca la reglamentación, por un Fondo, en el marco de la Comisión Sectorial prevista en el literal b) del inciso quinto del artículo 230 de la Constitución de la República, que tendrá por objeto fundamental atender los gastos e inversiones derivados de las reparaciones atinentes a la caminería rural departamental y el acceso a los establecimientos industriales y comerciales ubicados en el departamento.	Artículo 11. (Destino).- Lo producido del impuesto, con destino a los Gobiernos Departamentales, será administrado en los términos que establezca la reglamentación, por un Fondo, en el marco de la Comisión Sectorial prevista en el literal **B)** del inciso quinto del artículo 230 de la Constitución de la República, que tendrá por objeto fundamental atender los gastos e inversiones derivados de las reparaciones atinentes a la caminería rural departamental y el acceso a los establecimientos industriales y comerciales ubicados en el departamento.
Artículo 12. (Vigencia).- Lo dispuesto precedentemente regirá para ejercicios cerrados a partir de la vigencia de la presente ley.	**Se elimina**
	Artículo 12. (Aplicabilidad del Código Tributario).- A los efectos de este impuesto serán de aplicación las disposiciones del Código Tributario en todo lo no previsto expresamente por la presente ley.
SECCIÓN II Artículo 13. (Rentas por enajenación de inmuebles rurales para contribuyentes del Impuesto a las Rentas de las Personas Físicas).- Agréganse al artículo 20 del Título 7 del Texto Ordenado 1996 los siguientes incisos:	SECCIÓN II Artículo 13. (Rentas por enajenación de inmuebles rurales para contribuyentes del Impuesto a las Rentas de las Personas Físicas).- **Sustitúyese el último inciso del literal B) del** artículo 20 del Título 7 del Texto Ordenado 1996, **por los**

Proyecto de ley del Poder Ejecutivo	Proyecto de ley aprobado por la Cámara de Representantes
	siguientes:
	"Para los inmuebles no rurales adquiridos con anterioridad al 1º de julio de 2007, el contribuyente podrá optar por determinar la renta computable, aplicando al precio de venta o al valor en plaza, según corresponda, el 15% (quince por ciento). En ningún caso el valor considerado para la aplicación del referido porcentaje podrá ser inferior al valor real vigente fijado por la Dirección Nacional de Catastro.
"Para los inmuebles rurales adquiridos con anterioridad al 1º de julio de 2007, el contribuyente podrá optar por determinar la renta computable, aplicando al valor en plaza del inmueble al 1º de julio de 2007 el 15% (quince por ciento), más la diferencia entre el valor en plaza del inmueble al 1º de julio de 2007 y el precio de la transacción del inmueble.	Para los inmuebles rurales adquiridos con anterioridad al 1º de julio de 2007, el contribuyente podrá optar por determinar la renta computable, aplicando al valor en plaza del inmueble al 1º de julio de 2007, el 15% (quince por ciento), más la diferencia entre el precio de la transacción del inmueble y el valor en plaza del inmueble al 1º de julio de 2007, **siempre que esta diferencia sea positiva. En ningún caso el valor considerado para la aplicación del referido porcentaje podrá ser inferior al valor real vigente fijado por la Dirección Nacional de Catastro. Lo dispuesto en el presente inciso regirá para enajenaciones de inmuebles realizadas a partir del 1º de enero de 2012.**
El Poder Ejecutivo determinará los criterios objetivos o índices aplicables a los efectos de la aplicación de lo dispuesto en el inciso anterior.	**Para la determinación del valor en plaza del inmueble al 1º de julio de 2007, se deflactará el precio de la transacción aplicando el Índice Medio del Incremento de los Precios de Venta de los Inmuebles Rurales (IMIPVIR), publicado al último día del mes inmediato a la enajenación, en las condiciones que determine el Poder Ejecutivo. A los efectos de determinar la diferencia a que refiere el inciso anterior, dicho resultado se ajustará por el incremento del valor de la**

Proyecto de ley del Poder Ejecutivo	Proyecto de ley aprobado por la Cámara de Representantes
Lo recaudado en virtud de lo dispuesto por el inciso séptimo del presente artículo será afectado a políticas de desarrollo del Instituto Nacional de Colonización, así como a otras políticas de desarrollo rural".	**unidad indexada entre el 1º de julio de 2007 y el último día del mes del índice utilizado (IMIPVIR).** **En el caso de transmisión de inmuebles originadas en donaciones o enajenaciones a título gratuito, se reputará valor de adquisición al valor real vigente fijado por la Dirección Nacional de Catastro.** Lo recaudado en virtud **de la enajenación de inmuebles rurales a que refiere el presente artículo realizadas a partir del 1º de enero de 2012,** será afectado a políticas de desarrollo del Instituto Nacional de Colonización".
Artículo 14. (Rentas por enajenación de inmuebles rurales para contribuyentes de IRAE).- Modifícase el inciso segundo del artículo 47 del Título 4 del Texto Ordenado 1996, el que quedará redactado en los siguientes términos: "Cuando las rentas derivadas de la enajenación de bienes inmuebles afectados a actividades agropecuarias se encuentren alcanzadas por este impuesto, los contribuyentes podrán optar por determinar la renta neta de acuerdo al régimen general o por considerar como tal el 6% (seis por ciento) del valor en plaza del inmueble al 1º de julio de 2007, más la diferencia entre el valor en plaza del inmueble al 1º de julio de 2007 y el precio de la transacción del inmueble. Esta opción se aplicará con relación a los inmuebles que hubieran sido adquiridos con anterioridad al 1º de julio de 2007 y el Poder Ejecutivo determinará los criterios objetivos o índices aplicables a los efectos de su aplicación.	Artículo 14. (Rentas por enajenación de inmuebles rurales para contribuyentes del **Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas**).- **Sustitúyese** el inciso segundo del artículo 47 del Título 4 del Texto Ordenado 1996, **por los siguientes:** "Cuando las rentas derivadas de la enajenación de bienes inmuebles afectados a actividades agropecuarias se encuentren alcanzadas por este impuesto, los contribuyentes podrán optar por determinar la renta neta de acuerdo al régimen general o por considerar como tal el 6% (seis por ciento) del valor en plaza del inmueble al 1º de julio de 2007, más la diferencia entre el precio de la transacción del inmueble y el valor en plaza del inmueble al 1º de julio de 2007**, siempre que esta diferencia sea positiva**. Esta opción se aplicará con relación a los inmuebles que hubieran sido adquiridos con anterioridad al 1º de julio de 2007**, y en ningún caso el valor considerado para la aplicación del referido porcentaje podrá ser inferior al valor real vigente fijado por la Dirección Nacional de Catastro.**

Proyecto de ley del Poder Ejecutivo	Proyecto de ley aprobado por la Cámara de Representantes
Lo recaudado en virtud de lo dispuesto por este inciso será afectado a políticas de desarrollo del Instituto Nacional de Colonización, así como a otras políticas de desarrollo rural".	**Para la determinación del valor en plaza del inmueble al 1° de julio de 2007, se deflactará el precio de la transacción aplicando el Índice Medio del Incremento de los Precios de Venta de los Inmuebles Rurales (IMIPVIR), publicado al último día del mes inmediato a la enajenación, en las condiciones que determine el Poder Ejecutivo. A los efectos de determinar la diferencia a que refiere el inciso anterior, dicho resultado se ajustará por el incremento del valor de la unidad indexada entre el 1° de julio de 2007 y el último día del mes del índice utilizado (IMIPVIR).** **Lo dispuesto en el presente inciso regirá para enajenaciones de inmuebles realizadas a partir del 1° de enero de 2012, y** lo recaudado **por tal concepto** será afectado a políticas de desarrollo del Instituto Nacional de Colonización. **En el caso de transmisión de inmuebles originadas en donaciones o enajenaciones a título gratuito, se reputará valor de adquisición al valor real vigente fijado por la Dirección Nacional de Catastro".**
	Artículo 15. (Vigencia).- Sin perjuicio de las vigencias especiales que se establecen, la presente ley entrará en vigencia a partir del día de su promulgación por parte del Poder Ejecutivo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Léase el proyecto.

(Se lee.)

-En discusión general.

Tiene la palabra el Miembro Informante, señor Senador Tajam.

SEÑOR TAJAM.- Señor Presidente: este proyecto de ley fue ampliamente discutido en la Cámara de Representantes.

SEÑOR PRESIDENTE.- Señor Senador: disculpe la interrupción, pero el señor Senador Bordaberry me había solicitado la palabra -y es mi responsabilidad no habérsela dado- para hacer un planteo previo.

SEÑOR BORDABERRY.- El artículo 97 del Reglamento del Senado establece que "Es prohibido a todo Senador intervenir en asunto que se refiera a su interés individual.

No obstante, si el Senador denuncia previamente su vinculación con el tema, podrá autorizarlo la Cámara, si así lo estimare pertinente".

En la declaración jurada que presentamos todos los Senadores al iniciar la Legislatura declaré ser propietario del 19,37% de una sociedad anónima con acciones nominativas que es propietaria de, aproximadamente, 2.500 hectáreas de Índice Coneat 100. Por ende, de aprobarse este proyecto de ley, se puede afectar la sociedad anónima de cuyo 19,37% soy titular. Según las estimaciones que hice, la cuota parte que me corresponde de la sociedad anónima pagaría un impuesto de US$ 3.874 por año, que equivalen a US$ 322 por mes. Si bien tengo entendido que hay otros señores Senadores que son titulares y propietarios de inmuebles rurales -quizás de extensiones menores- que pueden encontrarse en la misma situación que quien habla, en la medida en que se va a establecer un impuesto que en un caso nos estaría gravando y en otro dejándonos afuera, de acuerdo con el artículo 97 del Reglamento, tengo que denunciar este hecho al Senado.

SEÑOR RUBIO.- Pido la palabra para referirme al punto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR RUBIO.- En realidad, no tengo que exponer situaciones porque no me comprenden las generales de la ley, pero mociono para que el Cuerpo autorice al señor Senador Bordaberry a participar del debate, de acuerdo con lo que es la tradición del Senado.

SEÑOR PRESIDENTE.- Esa posibilidad está prevista en el artículo 97, precisamente, a partir de una denuncia previa como la que hizo el señor Senador Bordaberry.

Se va a votar la autorización al señor Senador Bordaberry para participar en el debate.

(Se vota:)

-27 en 28. **Afirmativa**.

SEÑOR NIN NOVOA.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR NIN NOVOA.- Señor Presidente: quisiera plantear una cuestión similar, porque si bien algunos Senadores no llegamos ni por asomo a esa superficie, en la eventualidad de que un día se vendiera un pedazo de tierra estaríamos involucrados en la segunda parte del proyecto de ley. Por ese motivo solicitaría la autorización del Cuerpo.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa entiende que corresponde que el Senado autorice al señor Senador Nin Novoa a participar de la discusión.

Se va a votar.

(Se vota:)

-28 en 29. **Afirmativa**.

SEÑOR ABREU.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR ABREU.- Señor Presidente: estoy muy lejos de todo esto, pero como la segunda parte del proyecto de ley comprende a todas las enajenaciones en el sector agropecuario, me debería excusar de participar del debate.

SEÑOR PRESIDENTE.- Los señores Senadores comprenderán que tenemos que votar caso a caso.

Se va a votar la autorización correspondiente al señor Senador Abreu.

(Se vota:)

-28 en 29. **Afirmativa**.

SEÑOR LACALLE HERRERA.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR LACALLE HERRERA.- Señor Presidente: soy propietario de 948 hectáreas de Índice Coneat 67 y 68 ubicadas en la 9ª Sección Judicial del departamento de Florida, que fueron compradas por mi abuela materna en 1898 y, lamentablemente, no estoy incluido en la primera parte del proyecto de ley, pero sí en la segunda.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar la autorización al señor Senador Lacalle Herrera para participar de esta discusión.

(Se vota:)

-29 en 29. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

SEÑOR LARRAÑAGA.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR LARRAÑAGA.- Señor Presidente: soy propietario de nueve hectáreas en el departamento de Flores. No estoy comprendido en la primera parte de la norma pero sí en la segunda y, como es de estilo, también hago esa advertencia al Senado.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar la autorización al señor Senador Larrañaga para participar del debate.

(Se vota:)

-28 en 29. **Afirmativa.**

SEÑOR HEBER.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR HEBER.- Señor Presidente: en la 9ª Sección Judicial del departamento de Florida soy propietario de la quinta parte de 2.200 hectáreas de Índice Coneat 60. No estoy contemplado en la primera parte del proyecto de ley, pero sí en la segunda, por lo que pido la autorización correspondiente para participar del debate.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar la autorización al señor Senador Heber para participar del debate.

(Se vota:)

-28 en 29. **Afirmativa.**

SEÑOR SARAVIA.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR SARAVIA.- Señor Presidente: no estoy comprendido en la primera parte de la norma, pero en el futuro podría estarlo en la segunda y, por ello, solicito la autorización del Senado.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar la autorización al señor Senador Saravia para participar del debate.

(Se vota:)

-28 en 29. **Afirmativa.**

SEÑOR CHIRUCHI.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR CHIRUCHI.- Señor Presidente: soy propietario de 651 hectáreas en el departamento de San José. No estoy comprendido en la primera parte de la iniciativa, pero podría estarlo en la segunda, y por eso pido que se me exonere de la responsabilidad correspondiente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar la autorización al señor Senador Chiruchi para participar del debate.

(Se vota:)

-27 en 28. **Afirmativa.**

SEÑORA TOPOLANSKY.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra la señora Senadora.

SEÑORA TOPOLANSKY.- Señor Presidente: soy propietaria de 14,5 hectáreas y de la mitad de 9 hectáreas más, por lo que solicito la autorización correspondiente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar la autorización a la señora Senadora Topolansky para participar del debate.

(Se vota:)

-28 en 28. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

SEÑOR VIERA.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR VIERA.- Señor Presidente: como soy propietario de un padrón en la 9ª Sección Judicial del departamento de Rivera, también podría estar incluido en la segunda parte de este proyecto de ley.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar la autorización al señor Senador Viera para participar del debate.

(Se vota:)

-28 en 29. **Afirmativa.**

SEÑOR DA ROSA.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR DA ROSA.- Señor Presidente: yo no soy titular de ninguna hectárea, pero mi señora tiene parte de una sucesión indivisa de una extensión de alrededor de 800 hectáreas en la 9ª Sección del Departamento de Tacuarembó, cerca de la localidad de San Gregorio de Polanco.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar la autorización al señor Senador Da Rosa para participar del debate.

(Se vota:)

-28 en 29. **Afirmativa.**

Tiene la palabra el señor Senador Tajam para informar el proyecto de ley.

SEÑOR TAJAM.- Señor Presidente: como habíamos dicho, este proyecto de ley fue ampliamente discutido en la Cámara de Representantes, donde se le introdujeron ciertas modificaciones que mejoraron su instrumentación pero no cambiaron su filosofía. Durante la discusión en la Comisión de Hacienda del Senado -donde no le hicimos cambios-, participaron el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, economista Gabriel Frugoni, quien básicamente presentó el proyecto; el Ministro de Economía y Finanzas, economista Fernando Lorenzo; el Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca, ingeniero agrónomo Tabaré Aguerre; el Congreso de Intendentes, representado por el señor Intendente Omar Lafluf; los representantes de las gremiales del sector, como la Asociación Rural del Uruguay, la Federación Rural, las Cooperativas Agrarias Federadas, la Comisión Nacional de Fomento Rural, la central obrera PIT - CNT y el Instituto Nacional de Colonización.

En definitiva, hemos recibido un gran abanico de opiniones sobre este tema antes de considerarlo aquí en el Plenario.

En primer lugar, queremos hacer algunas consideraciones generales que nos parecen importantes. El impuesto que este proyecto de ley propone crear no es un impuesto al sector agropecuario de por sí, sino al 2% de sus establecimientos, que explotan más de un tercio de su superficie. Por tanto, no es un impuesto a la propiedad en sí misma, sino a su concentración a partir de las 2.000 hectáreas.

Este proyecto atiende dos dimensiones de un mismo fenómeno: la concentración de la tierra propiamente dicha y las enajenaciones, a través de las cuales dicha concentración se materializa. En los veinte años que precedieron a la crisis de 2002, se vendió un promedio anual de 95.000 hectáreas. A partir de 2003 y hasta 2006 dicha cifra se había más que triplicado, así como el valor de la hectárea, que pasó de US$ 400 a US$ 1.200, según un estudio realizado por el ingeniero agrónomo Vasallo. Asimismo, en 2009 dicho precio ya se había multiplicado nuevamente por tres.

Esas dos dimensiones pueden ser vistas también desde objetivos de equidad. La concentración de la tierra es un obstáculo al desarrollo rural, si lo vemos desde la perspectiva de la permanencia de los productores, y el producido del impuesto tiene como objetivo superar límites infraestructurales y de acceso a la tierra que, sin duda, juegan a favor de dicha permanencia. Por ello también este impuesto tiene un carácter progresivo y no progresional, ya que un carácter progresional al estilo del IRPF hubiera obligado a incluir a los productores que justamente no queremos gravar, que son los pequeños y los familiares. Esto, de entrada, despeja el proyecto de propósitos fiscalistas. Todos los países del mundo tienen un tratamiento diferencial para sus recursos naturales: algunos los nacionalizan, otros los desestimulan o castigan su monopolio privado.

Este nuevo impuesto, además, está inserto en un marco de objetivos tributarios a la baja, tal como lo revelan las modificaciones al sistema tributario que ya se están discutiendo en la Comisión de Hacienda de la Cámara de Representantes, que disminuye la presión tributaria de impuestos, directos e indirectos, especialmente a los hogares de menor capacidad contributiva; o sea que no es un elemento de una política de aumento de presión fiscal generalizada.

Señalamos que tampoco es un proyecto para bajar el valor de la tierra, sino para desestimular su concentración. La relación entre el impuesto a la tierra y el valor de esta no puede demostrarse linealmente, y menos aún en los tiempos que corren -desde el inicio

del nuevo siglo- en la región y en el mundo. Tampoco es una operación de confiscación de rentas; si lo fuera, cabría preguntarse qué sucedía cuando el agro uruguayo pagaba anualmente casi el 10% del PIB en 1999 o cuando ascendía al 15% en 1993, según el difundido estudio de Paulino de 1994. Hoy esa presión fiscal es del 6,5%, de acuerdo con el último anuario recientemente publicado por Opypa en 2011.

Voy a mencionar algunos antecedentes de este tema. Lo relativo a la concentración de la tierra no es nuevo en nuestro país ni en el continente. Como es sabido, tanto en Uruguay como en la región las estructuras de propiedad agraria encuentran sus causas más profundas en épocas de la colonia, a pesar de las transformaciones ocurridas luego en cientos de años de historia. Así pues, en aquel llamado Nuevo Mundo fue surgiendo una nueva élite que llamamos latifundista, que luego institucionaliza su poder con la creación de los Estados nacionales a través de diversas políticas públicas, con el rol que jugaron aquellos Estados y las instituciones que los crearon. Es así que en el Uruguay y en el marco del Bicentenario, si hablamos de la tierra y su concentración, lo primero que hay que mencionar es la gesta artiguista y, especialmente, el reparto de tierras de 1815 que, aunque truncado, no fue otra cosa que un intento de combatir esa concentración y la extranjerización, procurando un desarrollo con justicia social.

Más adelante, en el Uruguay del siglo pasado, la legislación mostró iniciativas sobre la temática; esto podría ejemplificarse con la política redistributiva del segundo gobierno batllista, obviamente con la Ley Nº 11.029 de 1948 en la que se creó el Instituto Nacional de Colonización, con las políticas de fomento de la industrialización durante la aplicación del modelo de sustitución de importaciones e, incluso antes, en épocas de una industrialización incipiente. En todo esto influyó mucho el desarrollo granjero cercano a las urbes, especialmente a la capital.

No solo en nuestra fuerza política existía preocupación por la problemática de la tierra y su concentración. En este sentido, corresponde recordar aquel trabajo de la CIDE, que tanto apoyara las ideas de Wilson Ferreira Aldunate. También es bueno recordar la Ley Nº 13.637, de 21 de diciembre de 1967, que en su artículo 83, aunque fuera por una sola vez, creó un impuesto a la concentración que recaía sobre los propietarios de inmuebles rurales poseedores de más de 2.500 hectáreas. Ese sí era un impuesto con intenciones finalistas. Dicha ley creó, además, el Impuesto a la Producción Mínima Exigible a la explotación agropecuaria -Improme-, y también la Comisión Nacional de Estudio Agroeconómico de la Tierra, Coneat.

La idea de generar mecanismos de desestímulo a las concentraciones superiores a determinada superficie, que el Ministro Aguerre comparte, según dijo en la Comisión, agregando que no se trataba de algo nuevo ni propio de este Gobierno -porque haciendo historia se constata que se remonta a la época de Domingo Arena, Baltasar Brum, Juan José de Amézaga-, si bien es un tema que siempre ha estado presente en el Uruguay, nunca tuvo las posibilidades que tiene hoy, cuando ha cambiado el clásico deterioro de los términos de intercambio.

El tema de la concentración de la tierra se plasmó en cada Congreso de nuestra fuerza política, especialmente en diciembre de 2008, y así lo tenemos que hacer saber. En esa oportunidad, se estableció textualmente que se impulsarán políticas específicas para seguir revirtiendo el proceso de concentración de la riqueza, en términos de ingresos y recursos productivos. La política de la tierra debe definirse a partir de la consideración de que la tierra tiene un doble carácter, ya que es un bien de uso social y un factor de producción primordial. El proceso de extranjerización de la tierra y de establecimientos agroindustriales que se constata principalmente en los últimos años, debe ser desestimulado.

Ahora pasaré a analizar el tema de la concentración de la tierra en el Uruguay. Basta tomar los datos que fundamentan este proyecto para observar la presencia de la concentración en nuestro principal recurso productivo. De aprobarse este impuesto sobre la concentración de los inmuebles rurales, como ya dijimos, se gravará a 1.200 productores -lo cual representa solamente el 2,5% del total de 47.300- y que poseen más de 5:000.000 de hectáreas, es decir, más del 36% de la superficie total de la tierra.

De acuerdo con el estudio de la FAO "Dinámicas en el mercado de la tierra en América Latina: el caso de Uruguay", elaborado en octubre de 2010 por el consultor Diego Piñeiro -ex Decano de la Facultad de Agronomía-, a fines de la década del ochenta y en la del noventa, varias leyes afectaron el proceso de compra y venta de tierras, así como también el de arrendamientos. En consonancia con la orientación de la política económica del momento, su eje estuvo en la liberalización y desregulación del mercado de tierras.

La Ley Forestal Nº 15.939 del año 1987 promovió tanto la forestación de especies nativas como de las que tuvieran un valor comercial e industrial, estableciendo una serie de beneficios tributarios para los denominados "bosques artificiales de rendimiento". La exoneración abarcó todo tributo nacional sobre la propiedad inmueble, así como de las rentas e ingresos generados en esas explotaciones. Se otorgaron otras exoneraciones tributarias a la importación de materia prima, equipos, maquinaria, etcétera.

Con influencia de esta ley, según este estudio, la forestación aumentó de forma sostenida. Según datos de la Dirección General Forestal del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, la superficie ocupada por bosques de pinos y eucaliptos, en el año 2007 alcanzó las 950.664 hectáreas, cuando el país tiene un total de 16:000.000 de hectáreas de uso agropecuario. Quiere decir que, según los datos del año 2007, la forestación estaba ocupando alrededor de un 6% del territorio de uso agropecuario.

Más adelante, el sistema tributario implementado por la Ley Nº 18.083 del año 2006 puso coto a tales beneficios y exoneraciones, por lo que no regirían más para los bosques artificiales de rendimiento implantados, salvo que se tratara de bosques incluidos en los proyectos de madera de calidad definidos por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

Los beneficios ahora alcanzan a la actividad de descortezado, trozado y chipeado realizada sobre bosques propios, siempre que tales bosques hayan sido calificados protectores de rendimiento en zonas de prioridad forestal.

Ese fue el primer elemento legal que establecía el informe.

Luego, la Ley Nº 16.223 "Predios Rurales", del año 1991, derogó las disposiciones previstas por la Ley Nº 14.384 "Arrendamientos Rurales", de junio de 1975. Estas derogaciones redefinieron los plazos de los arrendamientos. La tierra debía arrendarse por un mínimo de seis años con opción a cuatro más, quedando definido un tiempo mínimo para el arrendamiento de la tierra. Los plazos menores pretendían dinamizar el mercado de la tierra, con un marco más flexible para el uso del suelo. Dicha ley también derogó el artículo 3º del Decreto-Ley Nº 14.495, en el cual se establecía que ninguna persona física o jurídica podía contratar o subcontratar usufructo, arrendamiento, aparcería, etcétera, sin autorización del Ministerio de Agricultura y Pesca, dejando de esta manera de lado la regulación del mercado de tierras por parte del Estado.

Asimismo, completando este marco normativo, la Ley Nº 17.124, de 25 de junio de 1999, derogó la prohibición de titulación no nominada de los inmuebles rurales establecida por la Ley Nº 13.608 de 1967, impulsando el establecimiento de la sociedad anónima sobre la tierra.

Durante el Gobierno del Frente Amplio, en el año 2007, se aprobó la Ley Nº 18.092, volviendo a declararse de interés general que los titulares del derecho de propiedad sobre los inmuebles rurales y las explotaciones agropecuarias sean personas físicas, sociedades personales, sociedades y asociaciones agrarias, cooperativas agrarias, sociedades de fomento rural, personas públicas estatales y no estatales, etcétera, mientras que las sociedades anónimas y las sociedades en comandita podrán ser titulares si la totalidad de su capital accionario estuviere representado por acciones nominativas pertenecientes a personas físicas.

A su vez, el estudio de la FAO destacó la aprobación de la Ley Nº 18.187, que tuvo el objetivo de corregir algunos contenidos de la Ley Nº 11.029, por la cual se creó el Instituto Nacional de Colonización.

La Ley Nº 11.029 del año 1948 y su posterior modificación en el año 2007, configuran ahora un marco regulatorio del mercado de tierras, otorgando al Instituto la injerencia sobre las operaciones de compraventa de tierras. Además, todo predio mayor a 500 hectáreas debe ser ofrecido en primer lugar al Instituto en el momento de su venta, con lo cual se logra poner ciertos límites al proceso concentrador. Este es un marco que consideramos interesante, dado de dónde venía y por el fenómeno que hoy queremos penalizar.

En consecuencia, evaluado el fenómeno de la concentración de los últimos años, si bien el proceso de concentración de la tierra tiene carácter histórico, en las últimas décadas se aprecia un gran aceleramiento.

Para tener una primera aproximación al fenómeno, según los últimos datos publicados por la División Contralor de Semovientes -Dicose- del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, para el año 2010 los establecimientos menores a 50 hectáreas representaban el 41% del total de establecimientos, ocupando solamente un 2,5% del territorio agropecuario. Por el contrario, las explotaciones con más de 1.000 hectáreas eran el 7% del total, con una superficie del 51% del territorio.

Si comparamos esos datos del 2010 con los que aparecen en el Censo Agropecuario del año 1951, constatamos que en los últimos sesenta años el total de establecimientos de 0 a 49 hectáreas se redujo en un 60% y la superficie que ocupan, en un 52%.

En 1980, los establecimientos con menos de 50 hectáreas representaban un 58% y ocupaban solamente un 3,7% del territorio.

En el año 1990, esos establecimientos habían disminuido al 50% del total y ocupaban un 2,9% de la superficie.

En el año 2000, esos establecimientos eran el 51% y ocupaban el 2,7% de la superficie.

Como ya vimos, en el año 2010 los establecimientos apenas rondaban el 41% y accedían al 2,5% de la superficie.

De la mano de la caída de cantidad de explotaciones menores se da una disminución consecutiva de la superficie ocupada por ellas: del 3,7% que ocupaban en el año 1980, pasaron al 2,9% en 1990. En 2000 era del 2,7%, y en 2010, de 2,5%. En estos treinta años, el número de establecimientos chicos se redujo a una tasa anual del 2,1%: de 39.502 establecimientos en 1980, se pasó a 21.308 en el año 2010. En la década del 2000, la caída en el número de establecimientos pequeños fue más vertiginosa, disminuyendo anualmente a una tasa de 2,3%. En el año 2004, el 38% de los establecimientos apenas accedía a un 2,3% de la superficie explotada, y en el año 2010, era de un 41%, lo cual correspondía a un 2,5% de la superficie.

Desde otro punto de vista, en el año 2004 el 2,1% de los establecimientos con 2.500 hectáreas y más detentaba el 28% de la superficie, mientras que en el año 2010, el 1,7% de esos grandes establecimientos tuvo el 25% de la superficie.

En un estudio del año 2006, del ingeniero agrónomo Miguel Vasallo, sobre el mercado de tierras en el Uruguay, se puede observar que la concentración de la propiedad y la tenencia de la tierra tampoco es un fenómeno nuevo. A su juicio, la concentración de la tierra en el Uruguay se produce en forma relativamente constante desde 1956 y se caracteriza por ser un proceso creciente y acumulativo. Una primera hipótesis es que en este último período se ha desarrollado fundamentalmente un traspaso de activos entre sectores empresariales, a diferencia de lo que aconteció entre la mitad de los cincuenta y la década de los ochenta, quizás hasta el año 1990, en que hubo un desplazamiento fortísimo de la agricultura familiar y los pequeños productores, como surge de los datos de los censos realizados en 1970, 1980 y 1990. Esto no significa que dicho proceso no esté ocurriendo ahora, sino que si bien persiste un desplazamiento de la agricultura familiar, lo que se percibe de manera más pronunciada es una transferencia entre sectores empresariales, más notoria en algunos rubros como forestación, ganadería, agricultura de secano y de riego.

Cuando se analiza cuál fue el estrato que más creció, nos encontramos con que fue el de más de 5.000 hectáreas, que aumentó en 770.000 hectáreas, 494.000 de empresas forestales, según nos declaraba el señor Ministro Aguerre en la Comisión.

Aproximándonos aún más a la descripción de la concentración de la tierra, hemos construido el tan conocido y manejado últimamente Índice de Gini para la concentración de la tierra en los últimos veinte años, con los datos del Censo Agropecuario de 1990 y 2000 y las declaraciones juradas de la División Contralor de Semovientes, Dicose. La realidad es que se obtienen valores muy altos. Para el año 2010, ese coeficiente toma un valor de 0.779, y en 2006 era de 0.771. Las diferencias parecen menores, pero debemos tener en cuenta que este es un índice que se mueve solamente entre 0 y 1, y 1 es la concentración absoluta. En el año 2000 era de 0.767. Veinte años antes, en 1990, el valor era todavía menor: 0.764. Si el Índice de Gini para medir la distribución de los ingresos presentó un valor muy diferente, apenas 0.42 hacia 2010 -cifra descendente desde 2008-, reiteramos que este coeficiente, aplicado a la distribución de la tierra, va tomando valores cada vez más cercanos a 0.78.

Así es como los informes de la FAO nos sitúan con altísimo nivel de concentración, con alta presencia de inversión extranjera, similar al caso chileno y colombiano, y peor que en los casos de Bolivia, Ecuador, Paraguay, Perú, México, Costa Rica, Guatemala, Panamá, República Dominicana, Guyana y Trinidad y Tobago. Solo es mejor que Argentina y Brasil, por no tener aún presencia de acaparamiento de tierras por parte de Estado extranjero, según la FAO. A este respecto hace una distinción, en la cual pone a Argentina y Brasil con un índice de concentración muy alto por este fenómeno que ya se estaría produciendo muy cercano a nuestras fronteras.

Vamos a referirnos ahora a la concentración de la tierra como obstáculo del desarrollo.

Se ha manifestado que la producción agropecuaria crece a medida que aumenta la concentración. En realidad, diversos períodos históricos manifiestan lo contrario. Por ejemplo, si observamos los últimos años, el supuesto no parece comprobarse, pues mientras que en 2003 y 2006 el PBI agropecuario creció en casi un 15%, el Índice de Gini, justamente, estaba bajando. Cuando el sector agropecuario fue un elemento central para salir de la crisis del 2002, no lo hizo con una mayor concentración; sin embargo, luego esa concentración sí comenzó a aumentar y el sector agropecuario ya no crece con la misma intensidad. En términos generales, entonces, la historia parece demostrar lo contrario, surgiendo que los altos índices de concentración suelen comportarse como obstáculos al desarrollo, y no solo por el hecho de que la única forma de entenderlo que tenemos implica inclusión y justicia social, sino además porque las estructuras deformadas han condicionado largos procesos de estancamiento de una parte, y de la otra han actuado negativamente sobre la calidad natural del suelo, resultando en procesos de crecimiento no sustentables.

Otro tema preocupante que atañe a la soberanía nacional y al poder de decisión que puede tener un país sobre sus recursos naturales, planes alimenticios y desarrollo en general, ha sido, sin duda, el tema de la extranjerización de la tierra, que tiene que ver con el proceso de concentración. Este es un tema que, sin duda, está estrechamente vinculado. Entre los años 2000 y 2009, el saldo entre las tierras vendidas y compradas por uruguayos fue negativo, equivalente a 1:863.000 hectáreas menos, cayendo también el saldo para brasileños y argentinos, pero aumentando para las sociedades anónimas prácticamente en el mismo volumen. De hecho, el saldo de compraventa en personas físicas cae en ese período en 1:911.000 hectáreas.

Asimismo, el 47% de los arrendamientos en el año 2009 fueron realizados por sociedades anónimas, mientras que el 73% de los arrendadores fueron también esta figura jurídica. Si además tenemos presente que el 25% de las tierras vendidas entre 2000 y 2010 fue de establecimientos de más de 2.000 hectáreas y agregamos el hecho del incremento de la concentración producido en igual período, estamos en condiciones de afirmar que está ocurriendo también un proceso de centralización de la propiedad de la tierra, como ya habíamos afirmado, en base al trabajo del ingeniero Vasallo.

Nos referiremos ahora a los objetivos del Impuesto a la Concentración de Inmuebles Rurales.

En primer lugar, hay que partir de la base de que en nuestro país, como hemos dicho, existe una concentración elevada, tanto en lo que refiere a la propiedad como al uso de nuestro principal recurso productivo. Es una nueva realidad y, como expresó el Ministro Lorenzo en la Comisión, las nuevas realidades hay que tratarlas con nuevos instrumentos o con la adaptación de los que ya existen. Y agregó: "La concentración de la tierra ha cambiado las reglas de juego para la mayoría de los productores, en particular los familiares, que decididamente queremos que permanezcan. No pueden quedar dudas de que el Poder Ejecutivo ha enviado este proyecto de ley con el propósito de desalentar la concentración de la tierra, encareciéndola cuando está concentrada a partir de cierto registro. Estamos en una doble dimensión: por un lado, el objetivo en sí mismo del proyecto, la penalización de la concentración, y por otro, la incorporación de un instrumento de financiamiento que facilite el trabajo que deben realizar los Gobiernos Departamentales".

La filosofía de la implementación del impuesto parte de que consideramos que la tierra es un bien común social diferente. Su propiedad y la riqueza que potencialmente puede generarse suelen ser atribuciones arbitrarias del propietario cuando el fenómeno de la alta concentración está presente. En el mercado hay un poder de fijación de precios de los más poderosos en este caso. La tierra es, en tanto que recurso natural, un bien común, y por tanto lo que recibe en su privilegio individual y los frutos del mismo deben retribuir a la sociedad. La tierra es más o menos cara en vinculación también con los servicios que la asisten o la rodean: agua potable, electricidad, caminería, cercanías para la comercialización de su producto, así como por características naturales que hacen a su producción.

La justicia de esta iniciativa está relacionada con la forma en que la carga tributaria adicional se vincula a la capacidad contributiva de quienes van a ser los contribuyentes de este impuesto: los propietarios de más de 2.000 hectáreas Coneat 100. Es incuestionable, afirmó el señor Ministro Lorenzo en la Comisión, que este impuesto va a contribuir a mejorar cualquier indicador de desigualdad distributiva en el país. Los 1.200 contribuyentes que estarán afectados pertenecen al decil último o al 5% superior en la distribución del ingreso del país. Por otra parte, a lo largo y ancho del país hemos asistido a una prosperidad en ciertas zonas del país que antes no la tenía y la disponibilidad de infraestructura y comunicaciones será un factor cada vez más importante para ser parte o no de esa prosperidad. Se agrega, de esta manera, otro elemento constructor de equidad.

Como decíamos, la tierra es un bien diferente; es de oferta fija y todo incremento de demanda aumenta su precio. De allí su tratamiento diferenciado en todo el mundo: o se la nacionaliza o se la trata distinto.

El Impuesto a la Renta capta la rentabilidad del negocio, pero si se realizara un cálculo actualizando 20 años de rentabilidad de cualquier actividad de las que actualmente se desarrollan en la tierra -como lo ha hecho la Oficina de Planeamiento y Presupuesto- vinculadas a la soja, la carne o la leche, nunca se tendría el valor real que hoy tienen estos emprendimientos considerando el precio de la tierra.

Tradicionalmente, el cálculo que se hace para adjudicar el precio de un negocio -lo afirma la OPP- consiste simplemente en reflejar la actualización de 20 años de la rentabilidad del mismo, según tablas del mercado arbitradas. Si realizáramos ese cálculo, seguramente compraríamos un campo más barato respecto de los precios actuales, porque la tierra está captando otros valores, ya que además de ser de oferta fija, capitaliza otras externalidades, como la seguridad jurídica y ciudadana, las ventajas en mercados internacionales y demás. Por otra parte, se trata de recursos escasos en el mundo. Hoy, comprar un campo para venderlo unos años después, ya es un ne-

gocio. En los últimos cinco años se ha calculado la tasa de rentabilidad en un 25%, y en el país no existe otro negocio que tenga esa tasa de rentabilidad. Si observamos la evolución en dólares del precio de la tierra entre los años 2000 y 2009, veremos que su crecimiento fue de un 350%.

Con este impuesto progresivamente se intenta desalentar la concentración. Ese es un objetivo, como también lo ha sido el de la Ley de Competencia en caso de existir otra clase de concentraciones o, como en este caso, a través de un proyecto de ley particular. Se está tratando de actualizar un incremento de valor que no viene solamente como mérito de la actividad que ha desarrollado el productor en la tierra, sino por un gran esfuerzo de toda la sociedad. Esto también es una devolución de aportes.

Debe aclararse que hay dos conceptos diferentes: el de la renta y el de la tierra, que es un bien distinto. En definitiva, los impuestos selectivos penalizan el consumo de bienes y servicios que tengan alguna externalidad negativa. El Impuesto a la Concentración de Inmuebles Rurales -ICIR- trata de penalizar la externalidad negativa que tiene la concentración de la tierra y, por eso, es progresivo a saltos, como antes lo fue el IRP, Impuesto a las Remuneraciones Personales, que consideramos malo porque nadie quiere penalizar las rentas del trabajo. Como decía el economista Rocca, sí es deseable penalizar la concentración de la tierra y, por eso, su diseño es progresivo y no progresional como el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas.

Por otra parte, aquí no hay novedad en cuanto a los criterios utilizados para aplicar la imposición. La Contribución Inmobiliaria Rural es un impuesto con bases similares. Los aportes patronales a la seguridad social del sector rural se establecen en base a la cantidad de hectáreas explotadas, a la productividad según el Índice Coneat 100 y también al sueldo del peón especializado.

Ya dijimos que todos los países del mundo tienen un tratamiento diferencial con los recursos naturales; así ocurrió en Chile y en países que tienen petróleo: le dan un tratamiento diferente a través de regalías o con el Impuesto a la Renta. Nuevamente se está reconociendo la naturaleza distinta de un bien que no es patrimonio, al aplicarle un tratamiento diferente.

Como dijimos al comienzo, este no es un impuesto al patrimonio. El patrimonio se compone de los activos menos las deudas, y a mayores deudas, menos impuestos. El Impuesto al Patrimonio simplemente trata de renta acumulada, y la iniciativa que hoy estamos considerando no refiere a eso, sino a la renta de la tierra, que es otra cosa; es la valorización por factores que no necesariamente tienen que ver con el esfuerzo realizado por el productor que, si bien existe y es una parte de la ecuación, no es todo. Una tierra con la misma productividad vale mucho más aquí que en Haití o Paraguay, por el factor país; entonces, es bueno que la parte que no tuvo que ver con el esfuerzo del productor, regrese a la sociedad.

De todos modos, reiteramos que, en primer lugar, se busca desalentar el proceso de concentración de la tierra, entendiendo al mismo como obstáculo para al desarrollo y, muy especialmente, para el desarrollo incluyente. Este proyecto de ley está enmarcado en un proceso que comienza en el año 2005 con la derogación del Decreto Nº 333/90 y otras restricciones vinculadas a los suelos de prioridad forestal, que continuaron con la Ley Nº 18.083 de la Reforma Tributaria.

Ahora me voy a referir a algunas características del impuesto. En su aplicación, el ICIR tiene tres escalones y se toma en cuenta el Índice Coneat 100 o equivalente. Hablamos de 67 UI, unos US$ 8, para extensiones de tierras entre 2.000 y 5.000 hectáreas; de 100 UI, aproximadamente US$ 12, para extensiones entre 5.000 y 10.000 hectáreas y de 135 UI, unos US$ 16, para las extensiones superiores a 10.000 hectáreas.

Se estima que el ICIR alcanzará, aproximadamente, a 1.200 productores, el 2.5% del total de productores, y al 36% de la superficie. Esta información, de por sí, es un dato indesmentible de la concentración. En el marco de los estratos que utiliza la declaración jurada de Dicose, el ICIR alcanzaría solamente a los tres últimos estratos: de 2.000 a 4.999 hectáreas; de 5.000 a 9.999, y más de 10.000 hectáreas. Allí es donde están concentrados los 1.244 productores y las 5 millones de hectáreas. Se calcula que la recaudación total será de unos US$ 60:000.000 o tal vez un poco más. El estrato que va entre 2.000 y 4.999 hectáreas, aportaría US$ 22:000.000; el de 5.000 a 9.999 hectáreas, US$ 18:000.000 y el de más de 10.000 hectáreas, US$ 16:000.000. Estas grandes extensiones parecen aportar menos, pero si lo vemos por establecimiento, en una media, en el primer estrato alcanzado, en promedio por establecimiento estarían pagando US$ 23.876 por año; en el segundo estrato, unos US$ 81.000 y en el tercero casi US$ 200.000 anuales, es decir que la diferencia se ve por establecimientos.

Este impuesto recaerá sobre los inmuebles rurales que, en su conjunto, tengan 2.000 hectáreas por titular, Índice Coneat 100 o equivalente. Si bien todos los señores Senadores lo saben, quiero expresar lo que quiere decir “equivalente” para que conste en la versión taquigráfica. Por ejemplo, en un suelo de basalto, Índice Coneat 50, los productores comenza-

rían a pagar a partir de una concentración de propiedad inmobiliaria rural equivalente a 4.000 hectáreas, mientras que en un Índice Coneat 60, serían 3.200 hectáreas. Es importante recalcar esto porque, en general, es habitual que la opinión pública hable del impuesto de las 2.000 hectáreas, lo que hace pensar que todos los productores con 2.000 hectáreas o más lo van a pagar, pero no es así. En lo que hace a algunas producciones sobre las que más se ha discutido, como la cría de ganado, la que obviamente se realiza en extensiones mayores con un Índice Coneat equivalente muy menor y que obviamente levantan el mínimo imponible -por decirlo de alguna manera- en materia de hectáreas, seguramente se irá de 3.500 hectáreas en adelante. Aquí tenemos toda la tabla con la información.

Este impuesto recaerá sobre las personas físicas, los núcleos familiares, las sucesiones indivisas y cónyuges y concubinos tributan computando juntos.

También se incluye, a título general, la referencia al artículo 3º del Titulo 4 del Texto Ordenado 1996, esto es, del IRAE, que refiere a las sociedades anónimas, las sociedades en comandita por acciones, las sociedades agrarias y civiles, los establecimientos permanentes de entidades no residentes en la República, los fondos de inversión, los fideicomisos -con excepción de los de garantía-, las sociedades de hecho y las sociedades civiles -obviamente, no están incluidas en este numeral las integradas exclusivamente por personas físicas-, las restantes entidades comerciales, las personas jurídicas constituidas en el extranjero y demás titulares de los inmuebles gravados no comprendidos en los literales anteriores. Cuando alguno de los sujetos pasivos mencionados en el presente artículo se encuentre comprendido en más de un literal, deberá realizar una liquidación por cada uno de ellos.

SEÑOR BORDABERRY.- ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

SEÑOR TAJAM.- Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede interrumpir el señor Senador Bordaberry.

SEÑOR BORDABERRY.- El literal B) del artículo 2º establece que son sujetos pasivos quienes están mencionados en el artículo 3º del Título 4 del Texto Ordenado 1996, excepto las personas físicas, que necesariamente tributarán por el literal A). Esta disposición incluye a las sociedades anónimas, etcétera, pero no sé cómo juega la relación del artículo 3º -que habla de que "los condóminos, socios y accionistas nominativos computarán en su activo personal la cuota parte que les corresponda en la totalidad de los inmuebles rurales"- con ese literal B).

La pregunta que quiero formular es la siguiente. Si hay un accionista de una sociedad que tributa de acuerdo con el artículo 3º, debe incluir todas las acciones que tiene en distintas sociedades, y si sobrepasa las 2.000 hectáreas, tiene que pagar. Ahora bien; si no sobrepasa en su cuota parte las 2.000 hectáreas, ¿también debe hacerlo? Hago esta consulta porque esto no está aclarado en el proyecto. Aparentemente, por un criterio residual del literal B) del artículo 2º, pagaría la sociedad anónima, pero el artículo 3º dice que es una declaración particular de cada accionista, y no queda clara la situación de quien es accionista de una sociedad comprendida en el literal B).

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede continuar el señor Senador Tajam.

SEÑOR TAJAM.- Creo que él no paga; paga, en su conjunto, la sociedad que forma el cúmulo de hectáreas que abarca el impuesto.

El artículo 8º refiere a las exoneraciones y establece que el impuesto no será de aplicación al Estado, a los organismos comprendidos en los artículos 220 y 221 de la Constitución -es decir, los Entes-, los Gobiernos Departamentales y las personas públicas no estatales de seguridad social. Se incluyen algunas sociedades que tienen inversiones importantes, sobre todo en forestación, pero no las AFAP. Esta disposición también señala lo siguiente: "A los efectos de la determinación de la superficie de los inmuebles rurales no se tendrá en cuenta la superficie ocupada por bosque nativo que conste en el "Registro de Bosques Nativos" de la Dirección General Forestal del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca".

El artículo 6º, por su parte, aclara que este impuesto no es deducible del IRAE.

El artículo 7º establece que queda excluida la posibilidad de aplicar las exoneraciones previstas por la Ley Nº 15.939 -Ley Forestal- en su artículo 39, que son los beneficios tributarios, y en su artículo 43, que es el alcance generalizado del artículo 39. Esto quiere decir que a esta ley no la alcanza ninguna de las exoneraciones previstas por la Ley Forestal.

El artículo 9º expresa: "Cuando existan dos o más titulares de inmuebles rurales de un mismo conjunto económico, se podrá determinar el impuesto en forma consolidada, siendo dichos titulares solidariamente responsables del pago del mismo".

¿Cuáles pueden ser los posibles resultados de la implementación del ICIR? En este sentido se han discutido algunos temas interesantes. Hay un conjunto de argumentos, sobre todo relacionados con el precio de la tierra, que giran en torno al concepto

de que un impuesto a un bien de producción hace bajar su valor. Según esta teoría, un nuevo impuesto haría bajar la demanda, y en una situación de oferta limitada, bajaría el precio. Asimismo, se habló de las consecuencias sobre la propiedad de la tierra y la productividad agropecuaria a partir de la aplicación de este impuesto. Pero, en realidad, hemos encontrado poquísimos trabajos que liguen en forma lineal la tributación con el precio de la tierra. En general, existen estudios lineales que asocian una cantidad de causales diferentes para ver si el precio de la tierra varía de una forma u otra.

Por mi parte, leí un estudio muy interesante -realizado por el economista Mayid Sáder Neffa, del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, quien fue orientado por el ingeniero Martín Buxedas-, sobre la evolución del precio promedio de la hectárea entre los años 1969 y 2005. Resulta interesante porque abarca un período donde se aplicaron algunos impuestos de los que se habla mucho. Así podemos observar qué fue lo que pasó en el momento de aplicarse el Improme, por ejemplo, que rigió entre 1968 y 1976. Es cierto que a partir de 1969, y sobretodo en 1970, 1971 y 1972, hubo un descenso del precio de la tierra, pero no podemos desvincular eso de la crisis institucional que existió en esa época. Luego, en un período de tres años, este valor se recupera y sucede prácticamente lo mismo con el Imagro. Quiere decir que lo importante no es la instancia de la coyuntura, en la que el impuesto parecería afectar, sino el mediano y largo plazo, donde esto se corrige siempre al alza. El Imagro se estableció en el año 1979 y, sin embargo, en los años 1980 y 1981 hubo un importantísimo crecimiento del precio de la tierra; no se dio una baja. Después sí comenzó un descenso acelerado, pero eso ocurrió en el marco de la crisis de la tablita y no por un tema impositivo.

De la misma manera, en el año 1987 la Contribución Inmobiliaria Rural se incrementó en forma muy importante y el precio de la tierra siguió en aumento, lo que aparece claramente en la gráfica del economista Sáder. Después podemos ver cómo baja el valor de la tierra en medio de la crisis financiera de los años 1999 a 2002, mientras que en 2003 comienza el período más importante de crecimiento del valor de la tierra.

En definitiva, solo podemos constatar algunos efectos inmediatos, pero no se puede adjudicar ninguna linealidad a la cuestión impositiva, porque es fundamentalmente el marco macroeconómico -después veremos cuáles son las conclusiones del trabajo de Lorenzo y Lanzilotta- lo que ha definido el aspecto del valor de la tierra. Por lo tanto, lo más trascendente es la tendencia -creciente en el largo plazo-, que neutraliza efectos de mediano plazo como, por ejemplo, un aumento de la presión fiscal sobre la tierra.

La pregunta a responder es: ¿a qué se debe el proceso de valorización de la tierra en el mundo, que se refleja en el Uruguay? Aquí se han tratado temas muy importantes -como el proyecto de ley que analizamos anteriormente- en los que parecería que tenemos todos los elementos como para hacer una definición interna alejada del mundo; sin embargo, si lo hacemos de esa manera seguramente nos vamos a equivocar. Nos preguntamos, pues, a qué se debe el proceso de valorización de la tierra en el mundo, que se refleja en nuestro país. En este tema influyen, entre otras cosas: el precio de los alimentos; las externalidades positivas que el conjunto de las sociedades produce en torno a ella o a su cercanía; el excedente de capitales sin forma de colocación lucrativa en virtud de la crisis mundial que presiona sobre la demanda; el carácter limitado de la oferta de tierra; su papel como reserva de capital y su posición estratégica a futuro en la actual etapa de desarrollo de la sociedad mundial.

¿Cuáles son los factores que le dan valor a la tierra? Ante esta pregunta, el propio Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca respondió en Comisión que se debía a la valorización de lo producido en la tierra, a la capacidad de incorporar progreso técnico y, por lo tanto, al aumento de la productividad. Por otro lado, ¿cuáles son los factores que disminuyen su valor? Los problemas del tipo de cambio real o los impuestos a la tierra, pero ya hemos visto que estos últimos son de corto o mediano alcance, puesto que los que han primado son los efectos que ha tenido el entorno macroeconómico.

Hace un instante mencionamos un trabajo del actual Ministro de Economía y Finanzas, economista Lorenzo, y de la economista Lanzilotta, donde se menciona que el precio de la tierra en Uruguay ha exhibido una tendencia creciente durante las tres últimas décadas y exponencial a partir de 2003; que las distintas calidades de tierra existentes en el país tienen un comportamiento de largo plazo que es similar; que el valor de la producción agropecuaria ha sido el factor más importante para explicar el comportamiento del precio de la tierra; que las perspectivas de una expansión sostenida de la producción agropecuaria aparecen como una condición necesaria para que la tierra se valorice; que las variaciones del tipo de cambio real influyen de manera amplificada sobre su evolución, de forma tal que los procesos de apreciación real de la moneda nacional tienen efectos depresivos sobre el precio del activo tierra. Eso se ve muy claramente en la gráfica que consultamos más temprano. En la última fase de expansión del precio de la tierra, ambos factores explicativos evolucionaron en la misma dirección.

Hay quienes argumentan que este impuesto, incluso por el destino de su recaudación, haría elevar el

precio de la tierra y, en lugar de desestimular la concentración, podría acentuarla. Los últimos diez años muestran una correlación muy baja entre la evolución del precio de la tierra y aquel Índice de Gini que mencionamos anteriormente y que hace a su concentración. Podríamos agregar que difícilmente baje el precio de la tierra debido a la aplicación de este impuesto, cuando su producido será volcado nuevamente en el mismo sector, en obras de infraestructura o comunicaciones, lo que valorizará la tierra agregando nuevas economías externas a los proyectos productivos. Teniendo en cuenta estos aspectos, el efecto sería neutro. Se trata del cobro de un impuesto, cuyo producido -como acabo de señalar- será aplicado en el mismo sector, creando ciertas economías adicionales, lo que hará aumentar el valor de la tierra.

(Ocupa la Presidencia el señor Senador Amorín.)

-Por su parte, desde la Oficina de Planeamiento y Presupuesto se afirma que si se hicieran cálculos meramente gráficos y de equilibrio, en teoría el precio de la tierra debería bajar, pero como hay otros factores en juego, seguramente sea algo muy difícil de lograr. Ahora bien -esto que voy a mencionar es, a mi entender, un aspecto central-; si así ocurriera, en realidad el capital sería un factor más barato que la tierra en términos relativos. En consecuencia, seguirá siendo más barato aplicar capital que invertir en tierra. Sin duda, en los términos de intercambio que tenemos actualmente -situación que, según algunos organismos internacionales, se va a prolongar-, el capital seguirá siendo una inversión mucho más barata que avanzar sobre la tierra, y con más razón en esta coyuntura de crisis internacional, en la que el capital, como decíamos, se abaratará más en relación con los productos de la tierra.

Podríamos hacer un ejercicio para ver cómo ha sido el pago de impuestos, fundamentalmente desde el año 2003 en adelante, que fue cuando aumentó la concentración. Si tenemos en cuenta los impuestos sobre la tierra, es decir, los aportes patronales al Banco de Previsión Social, la Contribución Inmobiliaria y el Impuesto al Patrimonio, podemos comprobar que a partir de esa fecha y hasta 2011 comienza a darse con mayor intensidad una creciente valorización del inmueble rural, con menos impuestos sobre la tierra. Justamente estos son los tributos que disminuyen. También podemos mencionar que en este año 2011 -el señor Senador Agazzi me mostraba el último Anuario de Opypa-, la Contribución Inmobiliaria en términos constantes, es decir, sacando el precio de la inflación y del dólar, prácticamente no aumentó; por lo tanto, su participación en la estructura disminuye.

SEÑOR PRESIDENTE (José Amorín).- El señor Senador Nin Novoa formula moción para que se prorrogue el tiempo de que dispone el orador.

Se va a votar.

(Se vota:)

-17 en 18. **Afirmativa.**

Puede continuar el señor Senador Tajam.

SEÑOR TAJAM.- Gracias, señor Presidente.

Si en algún momento, como consecuencia de alguna circunstancia de índole nacional o internacional fuera de nuestro alcance, se registrara una baja en el precio de la tierra, no habría razón alguna para pensar que los efectos se dirigirían unidireccionalmente a la concentración de la tierra.

En contra de este impuesto también se ha afirmado que existe producción agropecuaria -por ejemplo, la forestal- que demanda escala, y dado que se hace con una aplicación intensiva de capital y de alta productividad, no es conveniente castigarla con un impuesto a la concentración que sería inevitable. La necesidad de escala de un tipo de producción agropecuaria podría justificar la concentración de la propiedad, pero aun así no justifican que por esa escala no se aporte de modo diferencial y más alto. Por lo tanto, la comprensión de la necesidad de escala de ciertos sectores de la producción agropecuaria no los exime de su aporte diferencial y mayor que el resto. Hay profusa legislación internacional que impone a las grandes propiedades, fundamentándose en ese concepto. Además, debemos tener en cuenta que escala de producción no es sinónimo de concentración de la propiedad; no tiene por qué serlo, porque no está en juego el éxito de la propiedad, aunque sí puede estar comprometida la concentración de la rentabilidad de la misma y la posición dominante del mercado que permite esta concentración de la actividad.

Por otra parte, la necesidad de una escala de producción puede lograrse en la conjunción de muchos proyectos productivos de menor tamaño, ensanchando la producción y cuidando de no caer en el monocultivo. Eso, por ejemplo, fue lo que sucedió en Noruega con el tema forestal y lo que en muchos lugares han detectado, tanto la FAO como el Banco Mundial, donde las escalas de producción -es decir los volúmenes necesarios- no tienen por qué ser logradas en propiedades muy grandes.

En el informe del Banco Mundial de 2011 se señala que aumenta el interés mundial en tierras agrícolas. Es interesante tenerlo en cuenta, para saber en qué marco nos movemos, es decir, si debemos tener cuidado o podemos apostar de otra manera. Allí se expresa que la llamada “fiebre de tierra” ha merecido un extenso estudio por parte del Banco Mundial que,

lejos de aventar preocupaciones, llama la atención sobre la necesidad de regular los procesos de compra -calificados como de acaparamiento o *land grabbing*- y velar por los derechos de los pequeños productores. Provocado por la escasez de alimentos y de agua y por el énfasis de la Unión Europea en que el 10% de los combustibles provenga de biocombustibles, el interés por la tierra en países en desarrollo está aumentando y se estima que lo seguirá haciendo en el futuro.

Si se compara la expansión promedio anual de la tierra agraria global, que no alcanzaba a 4:000.000 de hectáreas en 2008, con las transacciones por aproximadamente 56:000.000 de hectáreas anunciada a fines de 2009, se tiene una idea de la dimensión de lo que estamos hablando. Considerando el crecimiento de la población y la urbanización, no parece que la expansión de tierra cultivada vaya a disminuir; por el contrario, se estima que cada año habrá 6:000.000 de hectáreas adicionales de tierras que entrarán en producción de aquí hasta el 2030, y dos tercios de esa expansión ocurrirá en África y en América Latina. Mientras que la extensión de los medios está puesta en los negocios agrarios en África, la misma cantidad de proyectos comienzan a funcionar en América Latina. La expansión de la soja -América Latina es la mayor exportadora en el mundo-, por ejemplo, tuvo como consecuencia que muchos campesinos perdieran sus tierras, lo que ha llevado a considerar que aunque fue exitoso en términos comerciales, se perdieron oportunidades de desarrollo social.

En el informe del Banco Mundial se señala que las inversiones a gran escala no tienen por qué incluir la compra de la tierra. Considera que puede ser más ventajosa la asociación entre pequeños productores y otros inversores más grandes, en lugar de la transferencia de la tierra. En términos de eficiencia, no existen razones de peso para reemplazar al pequeño productor por explotaciones de gran escala; además, su permanencia ofrece ventajas en términos de equidad. Por ejemplo, en Tailandia y Viet Nam las políticas de fomento a la agricultura y de acceso a la tecnología, expandieron las exportaciones de arroz y otros cultivos, demostrando su eficacia para incrementar las dimensiones de los establecimientos agrícolas. Esto demostraría que los aumentos en la producción no dependen exclusivamente de la gran escala.

Podemos resaltar que entre las recomendaciones del Banco Mundial para los países de la región -donde los inversores ya han explotado oportunidades de expansión- figura poner el acento en el marco regulatorio por parte del sector público, para asegurar que las áreas de alto valor social o ambiental sean protegidas.

También se ha planteado como objeción de este impuesto que el mismo constituirá una transferencia de recursos desde el norte hacia el sur, dado que en los departamentos del sur muy pocos predios lo pagarían, y esto determinaría la transferencia que hemos mencionado.

Hoy el mantenimiento de la red de caminería rural se realiza mayoritariamente con recursos provenientes del Gobierno Central, más específicamente del Programa 370 del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, que involucra actualmente alrededor de US$ 17:000.000, y del Programa Forestal, a partir de la eliminación de la devolución de impuestos a la importación de rolos de madera, que actualmente representa unos US$ 8:000.000. Debemos destacar que los recursos de estos dos programas provienen de Rentas Generales. Esto quiere decir que actualmente la caminería rural está financiada por los departamentos de más población, lo que significa que se está haciendo una transferencia del sur hacia el norte, es decir, de los departamentos donde se recauda más impuestos hacia los que tienen más caminería rural.

En términos más generales, parece justo que el propietario rural de más de 2.000 hectáreas Índice Coneat 100, en cualquier punto del país, no solo contribuya a financiar el camino rural que pasa por la portera de su establecimiento, sino que también colabore en la financiación de otros que pasan por la portera de muchos productores menos afortunados.

Se plantea que no se puede incrementar la presión fiscal al agro. Ya dijimos al principio que este no es un impuesto al agro, sino un impuesto que afecta a 1.400 propietarios de tierras, que representan el 2,5%. Existen tres grandes grupos de impuestos que afectan a este sector: uno de ellos es el impuesto sobre la tierra que, como dijimos, está compuesto por la Contribución Inmobiliaria Rural, los aportes patronales y el Impuesto al Patrimonio; luego tenemos el Impuesto a la Renta y los impuestos directos.

La presión fiscal sobre el agro ha descendido entre los años 2007 y 2011, pasando de un 8% a un 6,5% del valor de su PIB. Con este nuevo impuesto estimamos que está aún muy distante la presión fiscal global precrisis del año 2002.

Cuando el Ministro Aguerre concurrió a la Comisión, expresó que la presión tributaria del sector agropecuario es igual, o prácticamente igual, a la del resto de los sectores de la economía, si se considera la contribución inmobiliaria. El sector industrial tiene una carga tributaria del 6,65% de su PIB, el sector comercial el 6,71% del PIB comercial y el sector agropecuario, como dijimos, ahora tiene el 6,5%. Estamos hablando de una tributación del agro levemente inferior a la del resto de los sectores de la economía. También señaló que la incorporación de este impuesto contri-

buye a equiparar la tributación agropecuaria con el resto de los sectores en cuanto a la carga total. En un establecimiento de cría extensiva en un suelo Índice Coneat 40 a 60 -esto quiere decir que se deben tener más de 4.000 o 5.000 hectáreas para pagar el impuesto, y en circunstancias de precios como las que hemos tenido el año pasado, que se trasladan a este año-, el impuesto va a ser una carga tributaria adicional, pero no pone en juego la permanencia de esa empresa. Eso está corroborado con los últimos indicadores del Anuario Opypa, que están marcando un aumento de la rentabilidad justamente en aquellos sectores que se preveía que iban a tener más problemas.

Con respecto a los temas de inconstitucionalidad, aquí no somos especialistas pero vamos a decir algo. De acuerdo con el artículo 297 de la Constitución de la República, el Poder Legislativo tiene la facultad de fijar impuestos de carácter nacional, pero aunque en la Comisión hubo una propuesta de ese tipo, no hay facultades constitucionales como para instrumentarlo como una tasa. Este proyecto de ley no avanza en la utilización de los recursos que se obtengan porque, como dijo el señor Ministro Lorenzo, ello implicaría incursionar en una temática que sería pasible de objeciones de inconstitucionalidad. Es decir, el proyecto de ley en sí mismo no está avanzando en ese marco que podría indicarse como inconstitucional. La discusión sobre el uso de los recursos no se da en el marco del proyecto de ley, sino de quienes tienen las facultades constitucionales para llevarla adelante.

A su vez, el doctor Homero Guerrero, representante de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, nos decía que cuando se comenzó a hablar sobre este impuesto, efectivamente surgió una confusión, porque el artículo 297 de la Constitución establece que los impuestos sobre la propiedad inmueble urbana y suburbana son fijados por los Gobiernos Departamentales, pero también establece que si bien los impuestos sobre la propiedad inmueble rural serán fijados por el Poder Legislativo, su producido se destinará a los Gobiernos Departamentales. Por lo tanto, con este proyecto de ley estamos procediendo bien.

La primera parte, que ya describimos, es definida como de desaliento a la concentración de la propiedad a partir de las 2.000 hectáreas Índice Coneat 100 o sus equivalentes, y la segunda atiende al fenómeno que da origen a la concentración y, obviamente, a la inflación de compraventa que ha habido en los últimos tiempos. Atiende a las rentas por enajenación de inmuebles rurales para contribuyentes del IRAE y del IRPF.

Esta propuesta tiene la virtud de solucionar un problema de inequidad que surgió a raíz de la utilización de la estructura paramétrica pensada para una evolución normal de la valorización de todos los activos, cuando la de los bienes rurales implicó un quiebre en la tendencia proyectada. Los artículos 13 y 14 del proyecto de ley, reitero, vienen a solucionar este problema de inequidad producido por el régimen ficto previsto para el IRPF y para el IRAE, cuando existen rentas por enajenación de inmuebles. ¿Qué pasaba hasta ahora? La reforma tributaria de 2007 con sus Decretos Reglamentarios Nos. 148 y 149, y luego el Texto Ordenado, determinaron regímenes fictos opcionales en la renta neta originada en la enajenación de inmuebles, para no gravar el aumento de valor con anterioridad al nuevo sistema, que era muy bajo. Es decir que las tasas fictas, del 12% en el caso del IRPF y del 25% en el del IRAE, se aplicaban solamente sobre un ficto que era calculado, para el caso del IRPF en un 15% sobre el precio de venta -se estimaba que ese porcentaje era la ganancia por concepto de enajenación-, y en el caso del IRAE en solamente un 6%. En definitiva, lo que se estaba cobrando era un 1,8% para el IRPF y un 1,5% en el IRAE.

Este nuevo sistema va a corregir la "generosidad" del sistema anterior, tal como lo calificaron los representantes de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto a la luz de la altísima valoración que han tenido los inmuebles rurales. La tasa anual del incremento del precio promedio de la tierra ha ido aumentando: en los últimos veinte años habíamos visto que el valor del Índice Coneat 100 aumentaba a una tasa promedio anual del 8,7%, pero en los últimos diez años dicha tasa aumentó al 15,4%, y si tomamos los últimos cinco años vemos que se eleva al 25%. Por tanto, se propone adicionar a la renta ficta de 2007 el aumento del valor de los inmuebles que se produzca entre el 1º de julio de 2007 y el momento de la transacción.

Habíamos dicho que por la primera parte de este impuesto a la concentración de tierras se recaudarán alrededor de US$ 60:000.000 o más, y se estima que por esta otra parte la recaudación oscilará entre US$ 15:000.000 y US$ 18:000.000, cuyo destinatario será el Instituto Nacional de Colonización y otras políticas del desarrollo rural. Se hizo de esta manera, no solo porque se le da prioridad al Instituto y a las tareas que este realiza, que están vinculadas al acceso a la tierra, sino también para despejar el interés fiscalista de esta medida.

Concretamente, para los contribuyentes del IRPF, el 12% ahora se va a calcular sobre el valor desde el 1º de julio de 2007 a la fecha de la transacción, y si se aplica para antes de 2007 se utilizará el valor de plaza, que es del 15%. Para los contribuyentes del IRAE, el 25% se aplicará nuevamente sobre la diferencia del valor real del año 2007 hasta la fecha de la transacción y para una fecha anterior se fija en 6%. Se prevé que la definición de ese valor del año 2007

se calculará deflactando el valor de venta y llevándolo hacia atrás -hasta el 1º de julio de 2007- por un índice que se dio en llamar Índice Medio del Incremento de los Precios de Venta de los Inmuebles Rurales, de tal forma de tener un elemento objetivo de partida hacia atrás y hacia adelante.

En conclusión, señor Presidente, a lo largo del desarrollo de este informe queremos expresar que el proyecto de ley busca, esencialmente, desestimular la concentración de la tierra en sus dos vertientes. Este es un proceso en el que hemos venido trabajando desde 2005.

Se trata de un impuesto a la tierra que capta un ingreso que permite compensar el aspecto negativo de una concentración que desplaza a los productores familiares, y dirige parte de esos recursos al Instituto Nacional de Colonización y a las políticas de desarrollo rural. Ese proceso se enmarca en la construcción de lo que hemos llamado "modelo de desarrollo incluyente", que es compromiso fundamental de este Gobierno que, sin duda, en un año muy especial como este del Bicentenario, homenajea a aquella gesta artiguista que tuvo mucho que ver con el tema de la tierra.

SEÑOR LACALLE HERRERA.- ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

SEÑOR TAJAM.- Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE (José Amorín).- Puede interrumpir el señor Senador Lacalle Herrera.

SEÑOR LACALLE HERRERA.- Señor Presidente: hoy de mañana, antes de comenzar la sesión le había adelantado al señor Miembro Informante que le iba a pedir alguna información sobre la tramitación de este proyecto de ley en la Comisión, sin perjuicio de que voy a opinar en su momento, cuando sea mi turno en la lista de oradores, con la misericordia correspondiente a la hora.

Como sabe el señor Senador, yo no integro la Comisión y obra en nuestro poder el Acta 52. Allí se da cuenta de los asistentes a la Comisión, como el Intendente Municipal de Río Negro, representantes del Instituto Nacional de Colonización -entre ellos, la Directora por la Enseñanza- y de las Cooperativas Agrarias Federadas, pero no se menciona al Ministro. ¿Esto quiere decir que se llevaron a cabo otras sesiones que no son las que aquí están recogidas? ¿Por qué no se agregaron a toda la otra información? Pregunto esto porque el Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca tuvo dificultades en su comparecencia en la Cámara de Representantes -creo que no asistió- y luego realizó comentarios contrarios al proyecto de ley, discrepantes con el mismo. Esto llamó la atención porque detrás de esta iniciativa no está todo el Gobierno sino absolutamente toda la fuerza política que lo ha elegido. En este sentido, no hay matices -al menos en las actitudes concretas- ni separaciones y están todos los sectores acompañando para votar; sin embargo, según tengo entendido, el Ministro no fue a la Cámara de Representantes. Entonces, cuando leí esta Acta, que creí que era la única, pensé que aquí, al Senado, tampoco había acudido. Ahora bien, según surge de las palabras del Miembro Informante, el señor Ministro sí acudió a la Comisión; la pregunta es: ¿dio una opinión favorable al impuesto en la Cámara de Senadores, o tuvo las mismas reticencias y dudas que expresó fuera de la Comisión, en ocasión del trámite ante la Cámara de Representantes?

SEÑOR PRESIDENTE (José Amorín).- Puede continuar el señor Senador Tajam.

SEÑOR TAJAM.- El Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca asistió a la Comisión de Hacienda y, sinceramente, no sé por qué motivo el señor Senador no dispone de las versiones correspondientes, Pero los miembros de la Comisión le podrán indicar que todas las actas están en su poder.

Por otro lado, el Ministro apoyó el proyecto y lo que reflejó en la Comisión fueron diferencias que se dieron en torno a la discusión de la iniciativa en el Consejo de Ministros. Pero el proyecto, como él mismo lo expresa, tiene la firma de todos los Ministros, incluida la suya. Se dijo en algún momento que el señor Ministro en la Comisión había hecho manifestaciones en contra del impuesto, y sobre eso quiero acotar lo siguiente. Antes que nada, el señor Ministro estuvo de acuerdo en que hay un proceso de concentración de la tierra en el Uruguay y que no es bueno que el mismo continúe, que hay que desalentarlo -creo que en el curso de mi exposición mencioné esto- y que dicho desaliento, según su criterio, hubiera sido mejor hacerlo a través de un impuesto a la renta. Eso fue lo que él manifestó en ocasión de la discusión del tema en el Consejo de Ministros y en los ámbitos de trabajo en el Poder Ejecutivo, antes de enviar este proyecto al Parlamento, pero no hizo una propuesta en contra o alternativa a este proyecto de ley.

Además, podría agregar que expresó -eso lo dijimos en el informe- que en la producción que siempre se dijo que podía ser la más comprometida, que es la de ganadería de cría -seguramente luego el Senador Agazzi abunde sobre este punto-, con este nuevo impuesto se daba un aumento de la presión fiscal que no iba a significar demasiado problema para este negocio.

SEÑOR LACALLE HERRERA.- ¿Me permite una nueva interrupción, señor Senador?

SEÑOR TAJAM.- Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE (José Amorín).- Puede interrumpir el señor Senador.

SEÑOR LACALLE HERRERA.- Señor Presidente: quiero aclarar que a mí no se me repartieron las versiones taquigráficas a que se hace referencia, excepto el Acta 52. Obviamente, yo no dudo de lo que dice el señor Senador Tajam, pero cuando miré el Acta 52 pensé que tampoco al Senado había acudido el señor Ministro. Ahora bien, si el señor Senador dice que el Ministro vino y relata su visita, no voy a hacer otra cosa que dar su palabra como buena.

Por otro lado, en el Acta 52 consta la presencia de delegados del PIT-CNT. Entonces, quisiera saber a título de qué concurrieron a la Comisión -es decir, si fueron invitados-, cuál es la razón de contar con la central sindical en el tratamiento de este proyecto de ley y para qué se requirió su opinión.

SEÑOR PRESIDENTE (José Amorín).- Puede continuar el señor Senador Tajam, a quien le advierto que le restan dos minutos de su tiempo.

SEÑOR TAJAM.- El tiempo es suficiente, ya que la respuesta es muy sencilla.

La central sindical Plenario Intersindical de Trabadores-CNT cuenta con un Instituto de investigaciones, llamado Cuesta Duarte, que ha hecho aportes importantes sobre el tema de la tierra, sobre todo en cuanto a cómo se relaciona la concentración de la tierra con los trabajadores rurales, con lo que ganan y las condiciones en que trabajan. Por lo tanto, creímos importante que la Central acudiera a la Comisión para manifestar lo que su Instituto había elaborado.

Además, menciono ahora el documento de Fernando Lorenzo y Bibiana Lanzilotta llamado "Precio de la tierra en Uruguay", documento de trabajo de Cinve 02/09.

19) SOLICITUDES DE LICENCIA E INTEGRACIÓN DEL CUERPO

SEÑOR PRESIDENTE (José Amorín).- Léase una solicitud de licencia.

(Se lee:)

SEÑOR SECRETARIO (Hugo Rodríguez Filippini).- "Montevideo, 27 de diciembre de 2011.

Señor Presidente de la
Cámara de Senadores
Don Danilo Astori
Presente

De mi mayor consideración:

A través de la presente, solicito al Cuerpo me conceda licencia, al amparo del artículo 1º de la Ley Nº 17.827, de 14 de setiembre de 2004, por motivos personales, el día 28 de diciembre de 2011.

Sin otro particular, saluda al señor Presidente muy atentamente.

Susana Dalmás. Senadora."

SEÑOR PRESIDENTE (José Amorín).- Se va a votar si se concede la licencia solicitada.

(Se vota:)

-21 en 22. **Afirmativa.**

Queda convocado el señor Ruben Obispo, a quien ya se ha tomado la promesa de estilo.

20) IMPUESTO A LA CONCENTRACIÓN DE INMUEBLES RURALES (ICIR)

SEÑOR ABREU.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE (José Amorín).- Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR ABREU.- He escuchado con mucha atención el informe del Miembro Informante pero creo que es importante analizar este tema desde su propia génesis porque la verdad es que no ha sido elaborado con un criterio único sino con visiones distintas y discrepancias dentro del propio Poder Ejecutivo. Más allá de las comparecencias, que creo que han sido muy importantes, los Ministros de Economía y Finanzas y de Ganadería, Agricultura y Pesca hicieron algunas exposiciones que, dentro de su versatilidad técnica, dejaron ciertas insinuaciones claras respecto de algunas instancias, sobre todo en materia de política tributaria.

Obviamente, todo comienza cuando hace poco el señor Presidente de la República señalaba que no se podían hacer cambios impositivos sobre la marcha porque era una inmoralidad. Decía: "Te hice plantar, te hice cosechar y después te digo que te voy a poner más impuestos". Eso lo dijo hace pocos meses y, si no me equivoco, fue en el Hotel Conrad de Punta del Este. Este tema ha sido objeto de una discusión

muy fuerte porque, si bien existe una visión diferente -lo hemos notado no solo a través de la prensa sino también en toda la discusión del proyecto de ley-, también es cierto que las discrepancias que había en el propio Poder Ejecutivo se terminaron laudando de la peor manera. Es decir que la discrepancia que se tenía sobre el impuesto se solucionó agregando otro impuesto; entonces el tema no era simplemente la visión tributaria discrepante sino que además, por las dudas, más allá de esa discrepancia, se incorporó otro impuesto cuyo alcance vamos a comentar. Tan así es, que el propio Vicepresidente de la República decía que un tributo que grave la tenencia de relativamente grandes extensiones de tierra puede afectar el valor de los campos y dificultar el mantenimiento de altos niveles de productividad. Y, con posterioridad, anuncia una contrapropuesta porque la experiencia de la década del sesenta gravó por única vez la tenencia de la tierra; ello no frenó la concentración de la tierra, sino que tuvo el efecto inverso. Además agregaba que la duda es que este cambio implique que en el futuro existan más cambios, que origina falta de previsibilidad y riesgos que el inversor toma como elementos negativos por la incertidumbre que provoca el cambio de las reglas de juego.

Expresó su deseo de que la vía que se tome no contradiga el compromiso que asumió el Gobierno de mantener el rumbo y la orientación que va a generar certeza y previsibilidad. Tenemos que pensarlo en función de los grandes ingresos -decía el señor Vicepresidente- que es lo que define la capacidad contributiva. Hacía mención a que hay productores de menos de 2.000 hectáreas de soja que no pagarán o que, por lo menos, hay una serie de elementos puntuales que van a demostrar que el impuesto, tal como está diseñado, es más un capricho político que un producto de la racionalidad. Por ejemplo, el arrendatario de soja más importante que hay en el Uruguay no va a pagar el impuesto porque es arrendatario; y por más de cien mil hectáreas.

SEÑOR TAJAM.- ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

SEÑOR ABREU.- Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE (José Amorín).- Puede interrumpir el señor Senador.

SEÑOR TAJAM.- Muchas gracias.

Tal como dije en el informe, la propiedad de la tierra se grava con el Impuesto a la Concentración de Inmuebles Rurales y su usufructo, con un impuesto sobre la renta. Fue muy claro el economista Roca cuando señaló que la concentración del uso se grava con el impuesto a la renta pero la concentración de la propiedad de la tierra se grava con el impuesto sobre la tierra.

SEÑOR PRESIDENTE (José Amorín).- Puede continuar el señor Abreu.

SEÑOR ABREU.- La aclaración que hace el señor Senador Tajam viene de la mano del criterio dual con que se ha manejado este tema y de las discrepancias que se han planteado, sobre todo teniendo en cuenta que el equipo económico tuvo -no es algo que se pueda ignorar- una visión totalmente distinta. Hubo discrepancias muy fuertes de fondo y en particular sobre la forma de implementar una determinada política tributaria. Pero, desde la otra parte del Gobierno, desde la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, se decía que el objetivo -como bien señalaba el Miembro Informante- era frenar el proceso de concentración de la tierra deprimiendo su precio. La diferencia es conceptual porque se establecía que la tierra es un bien de oferta fija diferente a los otros factores productivos y que, por lo tanto, había que frenar la concentración. Es más, lo que se dice en las gremiales y sectores del Frente Amplio -obviamente, incluyendo al sector del Vicepresidente de la República- son las mismas cosas que se dijeron en ocasión de la reforma tributaria de 2007. Es cierto, hay una serie de datos muy importantes y puntuales, pero acá lo que vamos a tratar de discutir son los aspectos conceptuales. El 10% de la población de más altos ingresos tiene el 30% del ingreso nacional y el 10% de productores más grandes tiene el 64% de la tierra. Me pregunto ¿cuál es la finalidad de este proyecto? ¿Es una finalidad política, de redistribución? ¿Es para evitar la concentración o es una finalidad social desde el punto de vista de la profundidad con que se quiera orientar? La verdad es que la pregunta es ¿cómo se puede redistribuir con esa concentración? Y el número que se está manejando -y es el que se manejó en Comisión- es que 1.100 establecimientos son propietarios del 35% de los campos de uso agropecuario y ellos sí serían los sujetos pasivos. Es decir que los sujetos pasivos de este tributo están identificados, aproximadamente, en 1.100 establecimientos o 1.000 propietarios.

Ahora bien, ¿cuál es la pregunta que se hace sobre un impuesto de esta naturaleza -luego vamos a ver qué tipo de inconveniente tiene desde el punto de vista del derecho tributario- que, si no me equivoco, va a producir US$64:000.000? Entonces, la producción es diferente al concepto de que el que rompe paga, decía el grupo de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Es decir que la respuesta que se le da al otro sector del Gobierno que tiene una visión distinta es que el sistema permite gravar en forma diferencial bienes que son distintos, como el tabaco, el combustible, las bebidas alcohólicas, entre otros. La tierra es un bien diferente y por eso debe ser tratada

de manera diferente; es un recurso natural de oferta fija. Entonces comienza a analizarse la concentración de esta tierra y se aplica, como bien decía el señor Miembro Informante, el criterio del coeficiente de Gini, el 0.76 sobre la distribución de la tierra y el 0.43 sobre la concentración y se capitaliza externamente -tal como dicen los economistas- para laudar de alguna manera la división que existía entre los dos sectores o esta discrepancia que existía entre dos visiones dentro del propio Gobierno.

Ahora las circunstancias son distintas porque, en realidad, el valor de la tierra es importante, ha aumentado y además es determinante de muchos aspectos, entre otros, de la necesidad de querer tributar o hacer tributar ese valor de la tierra. ¿A qué se debe esa valorización? Primero a la valorización de los productos del campo; el precio es de una economía abierta y las empresas son competitivas. No estamos ante el viejo modelo de concentración latifundista especulativo que de alguna forma dio lugar a la creación del Improme. Justamente, hoy el proceso es a la inversa porque el crecimiento de la demanda de las economías emergentes también ha dinamizado esta producción, sobre todo, por los precios internacionales de las materias primas en Asia, China, Rusia y Brasil. Todo esto valoriza enormemente al país en sus exportaciones y no precisamente en lo que tiene que ver con los sectores industriales sino, básicamente, en la importancia que tienen los precios de las materias primas. También hay mayores niveles de consumo y han existido y existen reducciones en los subsidios en los países en desarrollo que, si bien no se dan en términos muy absolutos, sí se aplican a ciertas áreas, más allá de que hoy la crisis internacional empieza a mostrar sus dientes por medio del proteccionismo en el que estos países desarrollados quieren ir avanzando como forma de administrarla. A su vez, hay una producción global de biocombustibles a la que se destinan granos, oleaginosos y cereales, con el objetivo del autoabastecimiento energético y, sobre todo, de generación de energías renovables.

Todo esto va acompañando el valor de la tierra cuyo incremento se produce, entre otras cosas, por la caída de las tasas de interés internacionales y porque los costos en materia de inversión han bajado. Entonces, cuando no hay posibilidad de invertir en otros activos, la tierra sigue siendo un atractivo muy importante. Además, la crisis internacional generó una gran incertidumbre que dio lugar a la búsqueda de activos de bajo riesgo.

Esta es la realidad que vivimos, esta es la realidad a la que se quiere aplicar una visión tributaria diferente. Ocurre que esta visión es descoordinada porque si bien el valor de la tierra se multiplicó por seis entre fines de los noventa y el presente, hay que tener en cuenta -y eso no sucede- que la economía de escala ha avanzado en forma muy importante y, además, que el número de productores rurales ha crecido o, por lo menos, no ha disminuido ya que son entre 56.000 y 58.000. Es importante hacer notar esto porque aquí lo importante no es tanto el despoblamiento del campo sino el cambio que se verificó en la forma de producción y en la economía de escala. Estamos hablando de una economía de escala que supone la utilización de grandes extensiones de tierra en una u otra área, no con sentido especulativo sino con altísimo rinde desde el punto de vista de la productividad y, fundamentalmente, del beneficio que generan los precios internacionales.

En realidad, ahora se comienza a ver que el lucro es la inversión de mañana y el empleo de pasado mañana. Esto es algo que al menos la mitad del Gobierno comienza a ver porque queda claro que el lucro tiene que ser un punto de referencia y que la tasa de retorno de la inversión no es una secreción del capitalismo, sino el combustible necesario para generar empleo. Este es un tema que comienza a enfrentar la relación que hay entre inversión, crecimiento y distribución.

Digo todo esto porque considero que estamos ante un cambio de paradigma en materia de estructura productiva que el propio Gobierno comienza a ajustar aunque, desde nuestro punto de vista, no termina de convencerse. Estos dos paradigmas -este y el anterior- todavía no han encontrado un elemento que los haga laudar porque se acabó aquello de “en un campo ganadero, un novillo”. Además, después de la crisis del 2002 ocurrieron los procesos más intensos de la historia reciente en lo que hace a la propiedad rural.

Según el análisis de algunos técnicos, se ha comprobado que de los países de clima templado en los que se producen carne, granos, leche y madera, Uruguay tiene las tierras más baratas para estas producciones. Por ejemplo, el costo de la hectárea en Nueva Zelanda es de US$ 15.000, mientras que en nuestro país vale US$ 5.000 o US$ 6.000. Lo más importante en esta diferencia de valores -aquí está el cambio importante, que es muy difícil de explicar o al menos de entender, respecto al tránsito de una determinada aproximación filosófica en el ámbito del Gobierno; aclaro que lo decimos con todo respeto-, está en las capacidades humanas y de los emprendedores, en la innovación y en las organizaciones rurales y las redes de negocios que aumentan la productividad. Más allá de las discrepancias, hemos escuchado -particularmente de parte de los Ministros de Economía y Finanzas y de Ganadería, Agricultura y Pesca- que el gran desafío es el aumento de la productividad y que, en ese sentido, uno de los elementos que puede tener efecto negativo es este tributo que se ha

planteado por parte de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

(Ocupa la Presidencia el señor Danilo Astori.)

-Entonces, a mayor productividad menor costo país, mayores salarios, precios de la tierra y rentas. Este tema está detrás de un mayor valor de los recursos no transables, que son los que no se van. Esto es muy importante porque muchos de los que comparecieron en la Comisión de Hacienda dijeron que el productor no vive del valor de su activo, sino de su rentabilidad. Los señores Senadores recordarán que hasta hace poco tiempo había unas banderas que decían "Rentabilidad o muerte". Lo cierto es que el productor realmente vive de la rentabilidad y que el valor del activo -salvo que sea un aspecto especulativo- hoy no es el elemento decisivo en relación a la producción y a su resultado eficiente, vinculado a una relación óptima entre el insumo y el producto. Es más, un tercio de la producción agropecuaria del campo uruguayo se hace en tierras arrendadas. Además, el 50% de la lechería se desarrolla en régimen de arrendamiento. Entonces, si el valor de la tierra sube más que la rentabilidad y la productividad que tiene ese productor -que busca el aumento de la escala procurando mayor eficiencia productiva- se ve afectada, otros rubros con mayor productividad empujarán hacia arriba el valor del arrendamiento. Finalmente, entonces, terminará siendo un elemento negativo para aquellos que están vinculados al sistema de arrendamiento. Insisto en que un tercio de la producción está vinculada jurídicamente al concepto de arrendamiento y que el 50% de la lechería se desarrolla en ese régimen jurídico.

En consecuencia, nosotros advertimos que la concentración actual es distinta a la de antes y que la imposición a la tierra intenta crecer hacia afuera. En el pasado existía una mala concentración en los latifundios extensivos ajenos a la productividad, lo que dio lugar al Improme, incluso, a determinar un límite de propiedad y a otras propuestas políticas de la época. Sin embargo, la concentración actual -esto es lo que tendríamos que reconocer y el tema que deberíamos discutir- depende de la aparición de empresas globales, de razones de economía de escala y de eficiencia productiva. Esto tiene una relevancia de tal naturaleza, que en la actualidad entre un tercio y dos tercios del comercio mundial se hace intrafirma y no entre Estados. Esto significa que la transnacionalidad de la economía está más allá de la voluntad de los Estados. En ese sentido, la presencia y la actividad de todo el sector agropecuario se ha debido, básicamente, a inversiones extranjeras. Además, la concentración es el resultado de la necesidad de escala para operar. Sabemos que la concentración y la extranjerización no son situaciones óptimas pero el desafío y la diferencia está en las organizaciones, en el capital humano y en los capitales de los socios. En el futuro arreglaremos lo que suceda en el Uruguay con impuestos pero con un impuesto de esta naturaleza no nos vamos a superar sino que seremos más pobres. Aunque parezca mentira, el agro es el sector menos concentrado y extranjerizado de la economía. Si observamos la industria, los supermercados, las fábricas de cemento y de arroz podremos advertir que la concentración de la riqueza y de la inversión extranjera es mayor en otros sectores, que en el campo. Cuando el 50% de la faena es brasileña, los cueros son brasileños, la cadena de cebada es brasileña, el arroz es brasileño y la línea de energía viene siendo brasileña, es fácil darse cuenta de que las inversiones que se realizan -no las negamos porque, al final de cuentas, son inversiones que se van haciendo en el país- no son para crear empresas sino para comprar empresas que ya tienen utilidades. Esa concentración es la más importante y es la que tiene que ver, además, con el concepto de factores dominantes en la economía; el moderno concepto de la soberanía ya no es aquello de "no me pisen el mojón" sino cómo vamos a administrar nuestra independencia de criterio frente a la presión que realizan las grandes cadenas de producción que están instaladas en el país y que son parte también de una estrategia de absorción o, por lo menos, de condicionamiento de nuestras capacidades de decisión.

Es por eso que el tema de fondo no está tanto en la concentración de la tierra, sino en la concentración en otros sectores que todavía no han sido enfrentados a una ley de competencia que tiene aspectos muy estrictos pero que, sin embargo, no se la ha hecho valer debidamente para evitar este tipo de situaciones. Esto no sucede solo en Uruguay, sino también en Argentina, pues La Serenísima fue comprada por capitales brasileños, también Loma Negra, la cementera número uno de ese país. Incluso, grandes empresas brasileñas como Camargo Correa, Odebrecht, Votorantim han venido añadiendo inversiones en materia de piedra caliza u otros insumos que son parte de la cadena del cemento, de la industria de la construcción. En realidad, todo esto es muy ajeno al tema de lo que puede ser un impuesto que se vaya a imponer a determinadas concentraciones de tierra, sobre todo con el ilusorio objetivo de pensar que con esto no se concentra la tierra. Con respecto a las empresas que han comparecido hay dos estudios, uno hecho por el Cinve y otro por Duarte. El estudio de Cinve, según nos han comentado las federaciones de cooperativas, ha arribado a conclusiones muy claras en este sentido: "Miren señores: aquí la tendencia va a ser más a la concentración que a la no concentración". Este informe contiene parte de las conclusiones nada menos que de las cooperativas que representan a cerca de trece mil productores rurales.

Señor Presidente: como hay una cantidad de temas a los que tenemos que referirnos, me gustaría saber de cuánto tiempo dispongo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Le quedan siete minutos, que son prorrogables.

SEÑOR ABREU.- ¿Cuál es la presión tributaria del sector? El Miembro Informante decía que equivale al 7% del producto bruto agropecuario, es decir, del valor bruto de la producción del sector.

En el año 2010 se recaudaron US$ 230:000.000: US$ 90:000.000 en impuestos sobre la tierra -US$ 60:000.000 por Contribución Inmobiliaria Rural, US$ 20:000.000 de aportes al Banco de Previsión Social y US$ 10:000.000 de Impuesto al Patrimonio-; US$ 85:000.000 de Impuesto a la Renta, que se divide como se ha dispuesto por la reforma tributaria, en el IRAE para grandes y medianos productores y en el IMEBA que es un impuesto sobre la venta para los pequeños productores, y US$ 50:000.000 de impuestos indirectos como el IVA y el impuesto a los remates y ventas de ganado. La pregunta sigue siendo en qué medida el sector agropecuario tiene un tratamiento diferente y en qué medida es manejable el porcentaje de aporte tributario del sector agropecuario -porque algunos piensan que es diferente-, pues el Miembro Informante decía que el propio Ministro señalaba que con algunos de estos impuestos se iba nivelando la participación.

El sistema tributario, señor Presidente, tiene dos grandes tipos de impuestos: al consumo y a la renta. El sector agropecuario tributa los mismos impuestos que otras empresas, salvo -hay una serie de propuestas que se manejaron en la Comisión- la forma de cálculo de los aportes patronales que se hace por hectáreas y el Impuesto al Patrimonio que también se paga. Sin embargo, el Impuesto al Patrimonio no se aplica a la tierra, salvo que, por ejemplo, sea propiedad de sociedades anónimas con acciones al portador. ¿Por qué no alcanza a la tierra el Impuesto al Patrimonio? Porque a pesar de ser un impuesto al patrimonio que tiene características no deseables, en realidad grava el ahorro, lo desalienta, desalienta la inversión, y afecta el crecimiento. También grava al contribuyente, al margen de si tiene o no rentas -o sea de su capacidad financiera de pago- y grava las rentas acumuladas en el pasado. ¿Por qué? Porque el patrimonio es acumulación de bienes que se pagaron en rentas pasadas. Es decir que incluso este impuesto va contra la tendencia que existe y que se incorporó en la reforma tributaria del año 2007 de que lo que hay que privilegiar es gravar la renta y, en vez de eso, grava el patrimonio.

Sucede que se recauda determinada suma de dinero, que no es tanto, y después veremos cuál es la inconstitucionalidad manifiesta en estos aspectos en cuanto a lo que es el destino del impuesto.

Este impuesto no es consistente; la lógica y la tendencia internacional miran hacia otro lado. Incluso, en la reforma tributaria se pensó que el Impuesto al Patrimonio iría bajando para las personas físicas y ocurrió que se amplió el alcance de los impuestos a la renta. Y lo cierto es que no se ha podido manejar el tema adecuadamente, por otros aspectos que vamos a ver ahora.

El análisis conceptual que se ha hecho determina que se tiene que contemplar la relación entre la renta de la tierra, la tasa con que se la grava con el Impuesto al Patrimonio y otros. Voy a poner un ejemplo. Una empresa tiene tierras en propiedad, paga una renta anual de un 4%, por arrendamiento paga el Impuesto a la Renta y como empresa personal, el IRAE o el IRPF; por el Impuesto al Patrimonio las empresas pagan 1,5%, las personas físicas de 0,7% al 2%. El resultado, según algunos estudios realizados, muestra que el impacto sobre la rentabilidad de la tenencia de la tierra sería fuerte y bajaría su valor en el mercado. Por otro lado, se piensa, señor Presidente, que la concentración de la tierra equivale a concentración de riqueza, pero ese razonamiento supone que solo la tierra genera riqueza y según los economistas -yo no lo soy, pero he consultado- ese es un concepto equivocado. Eso no es así porque los que venden tierras obtienen recursos a cambio como forma de pago, pero la distribución de la riqueza sigue siendo la misma y también la composición de sus activos o ahorros, pero distinto es lo relativo a los fondos soberanos en propiedad de los Estados, que es un tema más grande.

SEÑOR PRESIDENTE.- Ha llegado a la Mesa una moción de orden para que se prorrogue el término de que dispone el orador.

Se va a votar.

(Se vota:)

-18 en 19. **Afirmativa.**

Puede continuar el señor Senador Abreu.

SEÑOR ABREU.- Señor Presidente: sobre este tema, generalmente surge la pregunta acerca de por qué hay que subir la tasa en el campo, es decir, el tributo.

Desde una perspectiva económica, hay quienes dicen que la política tributaria debería procurar, por un lado, una razonable neutralidad a nivel sectorial y, por otro, que no debería sobreestimarse su importancia redistributiva. Las señales son negativas a la in-

versión extranjera y a los grandes emprendimientos. Este es un tema de fondo sobre el que preguntamos a algunos de los comparecientes: ¿La política tributaria sigue siendo un instrumento de la política económica desde el punto de vista finalista? ¿La política tributaria es el elemento más importante para redistribuir la riqueza? Algunos de los economistas consultados -que, precisamente, no son del Partido Nacional, sino incluso del Frente Amplio- sostuvieron que, en realidad, la política tributaria es más cercana a la neutralidad que a lo que anteriormente podía entenderse sobre la eventualidad de tener un resultado finalista al imponer un criterio más fuerte a las distintas categorías de riqueza.

Sin duda, el problema se da porque el mayor tamaño supone más escala y eficiencia, permite más productividad y paga más salarios y empleos de mejor calidad. Por tanto, si se decidiera bajar la concentración de la tierra, diré que no me gusta que haya 5.000, 10.000, 15.000 o 20.000 hectáreas. ¿Cómo se hace para que no se vea afectada esa economía de escala, que tiene repercusiones sobre la productividad y el crecimiento, así como sobre mejores empleos y la calidad? Eso sucedía antes, pero no sé si ahora ocurre lo mismo, porque como los señores Senadores saben, en el campo salarial es muy importante y la calidad del empleo resulta cada día más exigente pues hoy supone que quien sube a un tractor debe saber manejar una computadora y, por lo tanto, percibe un salario diferente. Quiere decir que se va creando una economía de escala, precisamente de la mano de determinadas complementaciones de producción que también están asociadas a otro tipo de tamaño de la producción.

Entonces, señor Presidente, este impuesto al patrimonio es distorsionador porque grava el ahorro, reduce los impuestos a la renta del trabajador, comienza a presentar dificultades en lo que son las rentas de capital, y al bajar la tasa del Impuesto a la Renta de la empresa, comienza a tener efecto desincentivador sobre las inversiones.

También hay un elemento muy importante vinculado con una diferencia en la política tributaria. Por ejemplo, al mantenerse constante el nivel de gasto público, el economista Barreix -que es quien está levantando este tema- es partidario de generalizar el IVA al 18% o al 19%. En cuanto a la rebaja del IVA de las tarjetas de crédito, el economista Barreix -que fue quien asesoró al Poder Ejecutivo en la Reforma Tributaria-, sostiene que esta medida llega a un bajo porcentaje de la población y que solo favorece a los ricos.

Hay, pues, una visión tributaria que no queda precisada, pero que en esa definición quedó expuesta con claridad porque el señor Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca, más allá de su sutileza y de su capacidad de dicción, siguió insistiendo en que la única forma de avanzar en materia tributaria es con una imposición sobre la renta y no sobre el patrimonio, y que este gravamen es un impuesto al patrimonio con una recaudación muy baja. ¡Si será baja la recaudación que se está pensando en destinar su producido a determinados sectores de infraestructura! En el país se necesita una inversión de US$ 1.100:000.000 en infraestructura, pero por concepto del impuesto se recaudarán US$ 64:000.000 o US$ 65:000.000. Esa recaudación no es constitucional porque un impuesto no puede tener un destino preestablecido. En el caso de la tasa se puede hacer por tratarse de la prestación de un servicio, así como también en el de la contribución porque es la contrapartida de una determinada actividad, pero en el del impuesto, por naturaleza -lo aprendimos en Preparatorios; de no hacerlo, perdíamos el examen-, no hay ninguna relación, ni puede haberla, entre la capacidad del contribuyente y el destino del tributo. Lo recaudado por concepto de este impuesto irá a Rentas Generales y, desde allí, el Gobierno manejará los recursos, pero no puede decirse que el producido irá directamente a determinado destino. Digo más -ya que el doctor Lacalle Herrera hizo una pregunta al respecto-, ese tema lo levantó el PIT-CNT, cuyos representantes dijeron en la Comisión que este impuesto no está manejado adecuadamente desde el punto de vista tributario porque el Instituto Cuesta Duarte dice -con razón- que un impuesto no puede ser orientado de esa manera.

Este tema tiene complicaciones mucho más fuertes, señor Presidente. El Miembro Informante decía que él no estaba en la etapa de la parte jurídica, pero si empezáramos a analizar el juego de los sujetos pasivos en el proyecto de ley, veremos que esto es absolutamente inexplicable y contradictorio. Por ejemplo, el artículo 2º establece: "Serán sujetos pasivos del impuesto: A) Las personas físicas, los núcleos familiares y las sucesiones indivisas, siempre que sus inmuebles rurales al cierre del ejercicio excedan en su conjunto las 2.000 hectáreas Índice Coneat 100 o equivalentes.

A estos efectos, los cónyuges y concubinos tributarán como único sujeto pasivo a título de núcleo familiar, computando en forma conjunta la totalidad de los inmuebles rurales de su propiedad o atribuidos en virtud de lo establecido por el artículo 3º de la presente ley".

Quiere decir que si dos personas solteras tienen 1.001 hectáreas Índice Coneat 100 cada una, no pagan el impuesto por no llegar al mínimo no imponible, pero si se casan o pasan a vivir en concubinato, inmediatamente se transforman en un único sujeto pasivo del impuesto porque computará la superficie sumada de ambos y, por ende, quedarán alcanzados

por el tributo. Lo propio sucede con los concubinos, al haber otra figura adicional. Cabe aclarar que cuando aquí se habla de los concubinos, no se alude a la unión concubinaria sino a los concubinos, porque pueden ser varios.

Si una pareja de novios pasa a tener una relación concubinaria, inmediatamente se transforma en un único sujeto pasivo que computa las superficies sumadas de ambos concubinos. Desde el punto de vista jurídico, esto genera una gran confusión.

¿Qué es lo que sucede? El tratamiento es diferencial en contra de los cónyuges o de los concubinos, ya que computan sus campos como un solo sujeto pasivo, con lo cual, al sumar las superficies propiedad de la pareja, aumentan las probabilidades de quedar alcanzados por el tributo. Por ejemplo, dos cónyuges propietarios de 2.500 hectáreas cada uno, pagarán el impuesto como un solo sujeto pasivo de 5.002 hectáreas a razón de 100 Unidades Indexadas por hectárea. En cambio, si se divorcian, inmediatamente pasan a pagar a razón de 67 Unidades Indexadas por hectárea, como dos sujetos pasivos distintos de menos de 5.000 hectáreas cada uno.

Esto no tiene nada que ver con el resto de la política tributaria en cuanto a lo que es el Impuesto al Patrimonio, porque en este se beneficia el núcleo familiar, puesto que se permite que los cónyuges sumen los patrimonios de ambos pero, al mismo tiempo, se duplica el mínimo no imponible. Quiere decir que si el mínimo no imponible para las personas físicas es de 100 y uno de los cónyuges tiene un patrimonio neto de 180 y el otro de 15, computarán el patrimonio neto sumado de ambos, que ascenderá a 195. Pero como el mínimo no imponible se duplica pasando de 100 a 200, ambos cónyuges quedan fuera del gravamen al no alcanzar el mínimo no imponible.

Quiero hacer notar el cambio total de criterio en esta norma de Derecho Tributario en cuanto a lo que significa cómo se miden la familia, el cónyuge y el concubino y cómo se considera el Impuesto al Patrimonio en una misma situación. Por esa razón, el Impuesto al Patrimonio tiende a beneficiar o a tratar favorablemente a los cónyuges que viven juntos, es decir, precisamente a la inversa de lo que sucede con este tributo. Se quiere beneficiar con el Impuesto al Patrimonio a quienes viven juntamente, mientras que con este tributo acumularían y, por tanto, aun teniendo patrimonios separados desde el punto de vista legal por razones de sucesión o de lo que fuere, se les computa como si fueran un solo sujeto pasivo y se les hace pagar.

Es claro que el caso del Impuesto a la Concentración de Inmuebles Rurales es inverso al del Impuesto al Patrimonio. Los cónyuges o concubinos son tratados en forma desfavorable, pues se incrementa la presión tributaria por el solo hecho de estar casados o de vivir en concubinato. Al parecer, el proyecto de ley parte del supuesto de que si no se obliga a los cónyuges o a los concubinos a computar las tierras como un único sujeto pasivo, todos los que se encontrasen en la situación en que las tierras sean propiedad mayoritaria o exclusiva de uno de los cónyuges, dividirían los campos entre los dos patrimonios con la finalidad de reducir la incidencia del Impuesto.

SEÑOR TAJAM.- ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

SEÑOR ABREU.- Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede interrumpir el señor Senador Tajam.

SEÑOR TAJAM.- Señor Presidente: el señor Senador insiste en el Impuesto al Patrimonio cuando, en realidad, este tributo tiene otra lógica: se refiere al activo menos el pasivo. Cuando se trabaja de esa manera, uno se encuentra con que disminuye la cantidad que debe pagar. Por lo tanto, no se puede comparar el impuesto a un activo como la tierra -que, además, presenta características diferentes con respecto a otro activo- con un Impuesto al Patrimonio que tiene que ver, justamente, con la definición de patrimonio: activo menos pasivo.

El señor Senador hizo mención a que si las personas se juntan pueden ser objeto del cómputo de este tributo como un solo sujeto pasivo y de ese modo se les haría pagar. Justamente, eso es concentración, y este impuesto estaría gravando la concentración de la tierra.

Nada más. Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede continuar el señor Senador Abreu.

SEÑOR ABREU.- Señor Presidente: precisamente, esa es la diferencia conceptual y jurídica planteada y queremos ver hasta dónde llega, porque hay dos impuestos: uno, el Impuesto al Patrimonio, que ya explicamos cómo funciona y que se duplica para poder tributar; y, otro, que estamos considerando, en el que se suman los bienes rurales de dos personas, sean cónyuges o concubinos. Esto no es lo mismo, pues el criterio es diferente.

En el Impuesto al Patrimonio se establece un sistema que beneficia a la unión, mientras que en este nuevo impuesto se la estaría perjudicando. Esto nos parece absolutamente incomprensible, porque

la iniciativa trata a los cónyuges y a los concubinos como si tuvieran una mayor capacidad contributiva que las personas separadas, cuando el matrimonio o el concubinato no tienen nada que ver a ese respecto. Desde el punto de vista del impuesto la situación es tan absurda como si, por ejemplo, se obligara a los hermanos a computar los campos como un solo sujeto pasivo, agravando su situación por el solo hecho del lazo de parentesco. A nuestro juicio, este proyecto de ley es inconstitucionalmente discriminatorio, pues el impuesto trata en forma desigual a quienes no lo merecen y hace una discriminación perversa de la familia. Aclaro que esto no lo digo solo yo, porque la Suprema Corte de Justicia, desde hace varios años, ha seguido el criterio de la razonabilidad de las clases o de categorías creadas por Legisladores para determinar cuándo una ley es violatoria del principio de igualdad, atendiendo las enseñanzas de Justino Jiménez de Aréchaga.

En la última sentencia de febrero de 2006, se dice: "De ahí, como lo recuerda el ilustrado constitucionalista nacional Justino Jiménez de Aréchaga, que la jurisprudencia norteamericana haya sustentado que… ningún acto legislativo es válido si afecta claramente el principio de la igualdad de derechos garantizados por la declaración de derechos, pero que el mismo no se opone a que se legisle para grupos o clases de personas, a condición de que … todos los comprendidos en el grupo sean igualmente alcanzados por la norma y que la determinación de la clase sea razonable, no injusta o caprichosa, o arbitraria, sino fundada en una real distinción". Es clarísimo que esto será objeto de un recurso de inconstitucionalidad. Desde ya lo advierto, como lo hice en la Legislatura pasada en ocasión de tratarse la Ley de Abreviación de los Procesos Laborales, sobre la que se presentaron cinco mil demandas de inconstitucionalidad a la espera de que el Poder Ejecutivo enviara un proyecto de ley sustitutivo.

La sentencia continúa expresando: **"**La pauta**"**, dice la Suprema Corte de Justicia- **"**que corresponde manejar por el juzgador de la constitucionalidad […] debe ser el de la razonabilidad de los motivos invocados por el Legislador, es decir, el de que las clasificaciones legales no creen "clases sospechosas", motivantes de una "discriminación perversa" y por ello mismo, contraria a la normativa superior**"**. De manera que, siguiendo el razonamiento de la Suprema Corte de Justicia en su sentencia, la primera labor intelectual del intérprete debe consistir en determinar cuál es la clase que ha creado el Legislador, la del cónyuge o la del concubino, para saber si es razonable, no injusta y fundada en una real distinción o, en cambio, caprichosa o arbitraria, como pensamos que lo es.

Frente al Impuesto a la Concentración de Inmuebles Rurales, la categoría de sujeto casado o en concubinato es irracional, injusta, arbitraria y, al mismo tiempo, va en contra de la familia. La disposición legal proyectada es discriminatoria respecto de la familia natural, con los otros "tipos" -dicho esto entre comillas- de familias que hoy existen como válidos en nuestra sociedad y entran en conflicto directo con la Constitución. Sobre este tema podríamos hablar durante un largo rato, pero no aburriremos al Senado con aspectos jurídicos porque, de todas maneras, tendrán que ser analizados en la Suprema Corte de Justicia cuando aparezcan las demandas de inconstitucionalidad.

En los últimos años hemos apreciado un aumento significativo de la cantidad de divorcios y un marcado descenso de la tasa de nupcialidad. Estos dos elementos se dan junto con un crecimiento constante de las uniones consensuales y, dentro de ese marco, la generación de una gran cantidad de nacimientos fuera del matrimonio legalmente constituido. Como ya dijimos, se registra un pronunciado descenso de la tasa de natalidad, cuyo valor tendió a situarse por debajo del nivel de reemplazo.

En nuestro Derecho -abrevio-, la norma fundamental sobre la que se debe construir todo el sistema de regulación de la familia se encuentra en el artículo 40 de la Constitución, que dice: "La familia es la base de nuestra sociedad. El Estado velará por su estabilidad moral y material, para la mejor formación de los hijos dentro de la sociedad". En ese sentido coinciden el profesor Cassinelli Muñoz y el doctor Risso Ferrand, pero les ahorraré la incomodidad de escuchar, a esta altura del debate, no ya sus ilustradas palabras sino la cansadora palabra de quien habla.

En nuestro texto constitucional vigente no es posible fundar cualquier limitación del alcance conceptual de la familia a ser protegida por el Estado.

En conclusión, creemos que aprobar un proyecto de ley que crea un impuesto que hace un trato discriminatorio de los cónyuges y los concubinos, frente a los que no están comprendidos en ninguna de esas categorías, implicaría legislar contra el artículo 40 de la Constitución -esto es, contra la familia-, creando una categoría irracional y discriminatoria. A la luz de nuestra Constitución, no existe ninguna causa racional para que el impuesto trate de forma desigual a sujetos con igual capacidad contributiva por el solo hecho de que uno esté casado o en concubinato y el otro sea soltero.

El segundo impuesto es peor, señor Presidente, pues es parte de este laudo. Cuando se planteó la división entre las dos opiniones del Poder Ejecutivo, en vez de buscar una solución adecuada, se laudó agregando un impuesto más. Este gravamen no se aplica

exclusivamente a los que tienen concentración de tierras, sino que simplemente elimina la posibilidad de optar por un ficto en el caso de inmuebles adquiridos antes del 30 de junio de 2007. Luego de la Reforma Tributaria, el gravamen a la tierra trajo la necesidad de un atenuante, que fue el ficto. Quiere decir que, por ejemplo, una sociedad pagaba un ficto de un 6% sobre el precio de la enajenación, al que se aplicaba la alícuota de 25% de IRAE, lo que arrojaba un 1,5%. En cambio, ahora la primera opción pagará 1,92%. Por su parte, las personas físicas tenían un ficto de 15% y, al aplicarle la alícuota de 12% de IRPF, pasaban a pagar un 1,8% del precio de venta.

Se permite optar por el ficto, pero se maneja el valor en plaza, y este es el elemento importante del tema, porque aquí está la mano tributarista y recaudadora, no en los US$ 60:000.000 que implicaría la recaudación de un impuesto ideológico e inocuo. Esto lo pagan todos: los que denunciamos una, diez, trescientas u ochocientas cuadras. Se lleva para atrás el valor de la transacción usando el índice medio de incremento de los precios de venta de los inmuebles rurales y, a partir de ese valor ajustado, se aplica la tasa del 25%.

Como vemos, señor Presidente, estamos ante dos tributos, que son hijos de una transacción -porque debió haber uno solo- y que responden a dos filosofías: la de la mitad del Gobierno, representada por el Ministerio de Economía y Finanzas, y la de la otra mitad, en la postura de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Por lo menos esta vez el señor Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca nos dijo claramente que prefería el Impuesto a la Renta.

Por otro lado, un impuesto de esta naturaleza además nos hace plantear el otro tema, el de la inconstitucionalidad, que surge a partir del artículo 297 de la Constitución. ¿Se trata de un impuesto adicional? No, señor Presidente; se trata de un impuesto que no está vinculado a ninguna actividad específica del Estado hacia el contribuyente. ¿Es una tasa? Tampoco lo es. ¿Es una contribución? No lo es. ¿Saben cuál es la conclusión? Estamos ante un impuesto departamental y, como tal, su recaudación debe ir a los departamentos. Y esta no es la filosofía que pretende el Poder Ejecutivo. Con el tiempo vamos a ver cómo los departamentos harán los reclamos en función de lo que establece la Constitución, ya que al no ser un gravamen adicional ni de otra naturaleza, tendrá que destinarse directamente a los Gobiernos Departamentales.

Señor Presidente: estoy tratando de demostrar la confusión, o por lo menos la dualidad conceptual con que se manejan determinados aspectos tributarios a partir de criterios contradictorios dentro del propio Poder Ejecutivo. A su vez, creo que el proyecto que se plantea, entre otras cosas, surge por determinada fuerza que se ha impuesto a través del Poder Ejecutivo y por la discrepancia pasiva y disimulada -a veces un poco menos, como ocurrió en las últimas instancias- de los señores Ministros de Ganadería, Agricultura y Pesca y de Economía y Finanzas. Sin embargo, en cuanto al segundo impuesto todos van a coincidir porque va a permitir recaudar y se va a aplicar a todos; entonces, al ritmo de la recaudación, seguiremos trabajando en el ritmo del gasto público, y cuando terminemos el año veremos cuál es el déficit fiscal que tiene el Gobierno como resultado final. En tiempos de vacas gordas, hoy debería haber un notorio superávit, pero quiero que me lo demuestren. No obstante, ese es un elemento de futurología que abordaremos en su momento porque, por suerte para los economistas, el mundo del futuro siempre se maneja -por decirlo en forma clara- con una altísima cuota de Alzheimer: el olvido es la primera aproximación que se hace a las equivocaciones de los equipos económicos.

Vamos a votar en contra el proyecto de ley porque no tiene fundamentos técnicos adecuados, porque está equivocado sobre la realidad, porque es recaudatorio, porque es inconstitucional y, además, porque es hijo de una lucha interna de un Poder Ejecutivo y no producto de una política definida en materia económica y tributaria. La oposición, por lo menos a veces, quiere saber adónde va el Gobierno y no simplemente cómo lauda sumando impuestos, en lugar de buscar un criterio adecuado a la realidad.

Gracias, señor Presidente.

SEÑOR AMORÍN.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR AMORÍN.- Después de casi quince horas de sesión estamos tratando otro tema que es bien importante para el país -ya hemos votado el proyecto de ley de interrupción voluntaria del embarazo-, no por lo que se va a recaudar, sino por la señal que se está dando. Me parece que es una pena que a dieciséis minutos de iniciado el día 28 de diciembre recién estemos empezando a tratar este impuesto.

Señor Presidente: este no es uno, sino dos impuestos. Precisamente, se trata de dos gravámenes que marcan dos líneas distintas del Gobierno. Recuerdo que cuando el señor Presidente Mujica anunció cómo iba a estar integrado su Gobierno, dijo algunas cosas inteligentes. Dijo que en el Ministerio de Economía y Finanzas iban a estar los que saben. Se suponía que había otro sector del Gobierno -no quiero decir que no supiera sobre estos temas- que de aquí en ade-

lante llamaremos como "los otros". Por un lado, están los que saben, capitaneados por el señor Ministro Lorenzo y el señor Presidente del Banco Central, economista Bergara -que siguen la línea que en su momento marcó el actual Vicepresidente de la República- y, por otro, los otros. ¿Cómo se iba a mostrar esa diferencia? ¿Qué iba a pasar y cómo lo íbamos a ver? Pronto lo constatamos. En el mes de julio del año pasado, cuando hacía poco que había asumido el actual Gobierno, llamamos al señor Ministro Lorenzo para que nos explicara por qué el Subsecretario de la Cartera, economista Buonomo, había dicho con total facilidad y claridad de palabra que el valor del dólar tenía que estar entre $ 21 y $ 22, que el Gobierno así lo entendía, y así lo iba a hacer. Claro está, existía el antecedente del señor Presidente Mujica que, cuando era Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca, dijo que si el dólar bajaba de $ 25, se iba. Esto era algo muy fuerte: había sectores del Gobierno que creían que el precio del dólar era una cuestión de voluntad. Entonces, los llamamos y vinieron las dos líneas: el Ministro y el Subsecretario. El primero hizo lo imposible para tratar de explicar qué iba a pasar, y ocurrió lo que todos sabíamos que sucedería. No es tan fácil manejar el precio del dólar: el valor subió durante dos semanas, pero dos meses después estaba a $ 18. Quiere decir que la economía no es un tema de voluntad sino de realidades.

Hace pocos meses comenzó la discusión de este tema. El Miembro Informante, que hizo un informe muy largo y profundo, dijo que este punto fue discutido ampliamente en la Cámara de Diputados, pero antes de eso fue analizado por el Gobierno en el Consejo de Ministros. A través de la prensa todos nos íbamos enterando de que iba a existir un impuesto en contra de la concentración de la tierra, precisamente para evitarla. El impuesto no habría surgido de los que saben, sino de los otros; aparentemente, habría surgido en la OPP, donde se habría dicho: "Pongámosles un buen impuesto a los que tienen mucho campo para evitar la concentración de la tierra, que es mala". Y ahí se empezaron a mezclar una cantidad de cosas como, por ejemplo, la extranjerización. Sin dudas eso es un problema, pero también hay que ser coherente, porque no se puede decir un día que se está encantado con el hecho de que la inversión extranjera aumenta y el país está como nunca, y al otro día decir que es mala la extranjerización de la tierra. No hay que olvidar que buena parte de la inversión extranjera directa consiste en la compra de tierras por parte de extranjeros; esto es evidente. No se puede un día firmar un convenio con Montes del Plata para incentivar a esa empresa a tener 250.000 hectáreas y al otro día poner un impuesto a los que tienen más de 2.000 hectáreas; eso es incoherente y es, además, lo que empezó a advertir la ciudadanía. Asimismo, vimos a nuestro Presidente, es decir, al Vicepresidente de la República, decir que él no estaba de acuerdo con este impuesto. En lo personal, quiero ser totalmente claro: comparto cien por ciento lo que dijo el Vicepresidente: se trata de señales negativas. Este impuesto no va a evitar la concentración de la tierra, porque ya se probó y fracasó.

El señor Senador Lacalle Herrera preguntó si el Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca, ingeniero Tabaré Aguerre estaba de acuerdo con este impuesto, y el Ministro, que está aprendiendo a moverse en la arena política, dijo que estaba de acuerdo en evitar la concentración de la tierra porque se trata de una buena medida. También dijo que él no planteó este impuesto, sino un impuesto a la renta progresivo. Concretamente, el Ministro dijo que quien tenía más de 2.000 hectáreas debería pagar el 28% de impuesto a la renta en vez del 25%; el que tiene más, un 30%, y el que tiene aún más, el 40%, hasta lo que sea, porque ese sí sería un impuesto lógico y no este que se está proponiendo ahora. Ante la pregunta de si este impuesto va a evitar la concentración de la tierra, el Ministro respondió que no se sabe porque hay muchas variables. En realidad, hay que ver porque no están muy seguros.

¿Qué toma este impuesto? ¿Cuál es su filosofía? ¿En qué se basa? Quien tiene más de 2.000 hectáreas valor Coneat 100 empieza a pagar el impuesto desde cero, mientras que quien tiene 1.800 hectáreas no paga nada. Como dijimos, se toma el Índice Coneat, que fue un trabajo seguramente excepcional que se hizo en la década de los sesenta y que fijó el valor de los campos o su productividad según los parámetros que existían en esa época, es decir, básicamente ganaderos. Ahora bien, desde 1968 hasta ahora pasaron más de 40 años y la explotación del campo es hoy absolutamente distinta. Por lo tanto, el Índice Coneat, que podía ser válido para aquella época, es hoy totalmente injusto. Hay campos de soja con Índice Coneat 100 que rinden seguramente mucho más que campos con Índice Coneat 70. Y no hablo de un poco más, sino de dos, tres, cuatro o cinco veces más. Esto es una especie de réplica del Improme, el Impuesto a la Productividad Mínima Exigible, que fue abandonado por el Uruguay -todo el mundo asume que debía ser abandonado- en el año 1976 porque no era justo, porque no daba más y porque todos estuvimos de acuerdo en que más valía gravar la rentabilidad que esa productividad mínima exigible. Esto es la repetición del Improme para la tercera parte de los campos del Uruguay. No es para todos los campos, eso es cierto; es solamente para la tercera parte del territorio uruguayo. Es un Improme que, repito, se aplica a la tercera parte del territorio uruguayo. Es bastante evidente que los argumentos que se nos dieron no son lógicos y es increíble como en el índice de Gini se basa un gran número de cosas.

Por su parte, el señor que está al frente de la OPP nos decía algo muy interesante. Según él, nosotros no estábamos bien porque si nos comparábamos teniendo en cuenta a quienes tienen más tierras y a quienes tienen menos, veríamos que estábamos un poco peor que Francia. ¿Queremos nosotros un modelo agropecuario uruguayo similar al de Francia? Le pregunté eso al Ministro, aclarándole que el tema agropecuario no es mi fuerte, pero también le expliqué que siempre habíamos escuchado que a nosotros nos cuesta competir con Francia porque ese país subsidia. Ahora bien; ¿queremos ese modelo para nuestro país? Los argumentos que se nos dieron, notoriamente, no son válidos porque este impuesto grava de la misma manera a explotaciones que son totalmente distintas.

Voy a mencionar algunas cuestiones de índole jurídica para demostrar que este impuesto es fuertemente inconstitucional, y también voy a aclarar por qué. El artículo 297 de la Constitución dice que serán fuentes de recursos de los Gobiernos Departamentales, decretados y administrados por estos, los impuestos sobre la propiedad inmueble, urbana y suburbana, situada entre los límites de su jurisdicción, y a partir de allí se mencionan excepciones. Los impuestos sobre la propiedad inmueble rural -este es el caso- serán fijados por el Poder Legislativo -que es lo que estamos haciendo ahora-, pero su recaudación y la totalidad de su producido, excepto el de los adicionales establecidos o que se establecieren, corresponderá a los Gobiernos Departamentales respectivos. La cuantía de los impuestos adicionales nacionales no podrá superar el monto de los impuestos con destino departamental. Valdés Costa, que es el tributarista más reconocido de Uruguay, dice que no se puede crear un nuevo impuesto a la tierra rural que no sea adicional de la ya existente Contribución Inmobiliaria Rural. El ICIR no es un adicional de la Contribución Inmobiliaria Rural porque tiene una base de cálculo y una estructura totalmente diferentes a las de ese tributo. Eso decía Valdés Costa sobre este tema. Por otra parte, afirmaba que interpretando el inciso en su contexto -el que acabamos de leer-, se llega a la conclusión de que los impuestos nacionales deben ser adicionales al departamental, no pudiendo por lo tanto crearse impuestos independientes, o sea, con un presupuesto de hecho diferente, como son los impuestos a la gran propiedad, con la finalidad extrafiscal de incentivar su subdivisión, o los impuestos a la tierra improductiva, para incentivar la producción. Esta prohibición resulta claramente de que el principio es que la fuente pertenece a los Gobiernos Departamentales y que la única excepción está constituida por los adicionales. Valdés Costa es absolutamente claro en esto y la Suprema Corte de Justicia ha compartido esta opinión en distintas sentencias del año 2004 en las que declaró la constitucionalidad del Impuesto de Enseñanza Primaria por considerarlo un adicional a la Contribución Inmobiliaria urbana y suburbana; vale decir que si el Impuesto de Enseñanza Primaria no hubiera calificado como adicional, habría sido declarado inconstitucional.

En este caso, la recaudación -a diferencia de lo previsto por la Constitución de la República- no la hacen los Gobiernos Departamentales respectivos, sino la Dirección General Impositiva. Además, se crea una suerte de fideicomiso donde se vuelca el producido de los impuestos, que será destinado a la caminería rural; los Gobiernos Departamentales pierden de esta forma potestad sobre el destino a dar a los fondos. Me parece que es bastante claro -al menos yo lo veo con bastante nitidez- que este impuesto es inconstitucional y que vamos a tener problemas al respecto.

Reitero que lo más preocupante de todo esto son las señales encontradas, la incoherencia en el rumbo. El primer punto del Orden del Día de hoy fue el contrato que realizó el Gobierno con Montes del Plata, para incentivar a esta empresa a explotar 260.000 hectáreas. ¿Saben cuánto va a pagar por concepto de impuestos Montes del Plata? Va a abonar US$ 4:000.000 por año. Luego veremos qué sucederá con esa cláusula que dice que de alguna manera se va a contemplar esa situación. A los representantes de Montes del Plata les dijeron que invirtieran, que no iba a haber más impuestos y si los hubiera, por la Ley de Inversiones, se les devolvería su valor. Reitero, son US$ 4:000.000 por año. Ese es el problema, es decir, las señales contradictorias; el problema es lo que dijo el señor Ministro Aguerre cuando le plantearon este tema. ¿Por qué dijo que estaba en contra? Por lo que acabo de expresar. El problema es lo que dijo el Vicepresidente de la República, quien también estaba en contra. Se trata de señales negativas que afectan la inversión, lo cual es lo más grave.

No voy a extenderme más sobre este tema porque muchas de las cosas que iba a manifestar las expuso el señor Senador Abreu pero, de todos modos, quisiera referirme al segundo impuesto, que es el menos debatido. Tan poco discutido estuvo este impuesto que el señor López, representante de la Comisión Nacional de Fomento Rural -quien estaba bastante entusiasmado con el proyecto-, cuando concurrió a la Comisión dijo que abarcaba los predios de más de 2.000 hectáreas, ante lo cual le expresé que estaba equivocado, que era para todos. Aclaro que esto ocurrió luego de que este proyecto de ley pasara por la Cámara de Representantes; y figura en actas. Entonces, luego de que expresé que el segundo impuesto era para todos, hubo un gran silencio en la Sala, y pasamos a otro tema. No sabían lo que se estaba planteando; creían que era un impuesto para los grandes terratenientes y no para todos.

Seamos justos: este impuesto es bastante coherente con la reforma tributaria del año 2007. Sin embargo, el otro impuesto va a contrapelo de todo; el otro impuesto tiene que ver con lo que se dijo que no se iba a hacer cuando se planteó dicha reforma. De las cosas buenas que tuvo la reforma del año 2007 podemos citar la eliminación de muchos impuestos que no tenían sentido. Pero ahora empezamos a desandar el camino; pensamos en un impuesto para ver si evitamos la concentración de la tierra y con un destino especial, que es realizar la caminería rural. Eso es exactamente contrario a lo que se dijo que se iba a hacer. El impuesto a la renta a la enajenación de inmuebles rurales tiene algún sentido y va en la misma línea que el impuesto del año 2007, solo que es enorme.

Tengo en mi poder algunos números. Depende de cuánto haya sido el aumento de la tierra desde julio de 2007 hasta ahora, pero en algunos casos se va a pagar entre siete y diez veces más que hasta ahora. Reitero, tengo en mi poder algunas cifras, pero son gigantescas y corresponden a todos los campos.

Hace pocos días me llamó una persona que conozco, la cual posee 600 hectáreas en Florida y 200 hectáreas en San José. Me comentó que quería vender las 200 hectáreas para comprar unos campos linderos a las 600 hectáreas que tiene en Florida para hacer una explotación única. Entonces, si uno se pone a pensar, esto es sensato para la productividad, para el país, porque es una cosa lógica, pero no lo puede hacer porque se lo mata con el impuesto; le sacan un pedazo importante del campo de 200 hectáreas y no puede comprar.

Si se trata de un pequeño productor que quiere crecer, cambiando un campo de 300 hectáreas por otro, digamos, de 500 hectáreas en otro lado, eso no lo va a poder hacer porque lo liquidan con el impuesto. Entonces, cuando buscamos la lógica de estas cosas podemos observar algo que es bastante interesante, por ejemplo, en la ley de reforma tributaria. Cuando alguien vende una casa-habitación tiene que pagar un impuesto, pero si compra otra casa, ese impuesto le es restituido. ¿No sería sensato hacer algo similar para campos de proporciones lógicas? No estoy diciendo que al que venda 5.000 hectáreas no le cobren, pero para alguien que quiere crecer, ¿no sería sensato actuar de esa manera? ¿No sería sensato, como ocurre en otros países, que el impuesto se pagara cuando el que venda se retire de la actividad? El que vende para comprar otra cosa no vive de la compraventa de campos, sino de su explotación y eso es lo que tenemos que incentivar. Aquí estamos castigando al que quiere progresar trabajando. ¿Qué le decimos al señor de Florida que quiere vender el campo en San José para tener una sola instalación, de manera de poder producir mucho mejor? ¿Por qué se le impide hacerlo? ¿Por qué se lo mata con el impuesto si con la venta de la tierra no gana nada? Lo único que quiere hacer es vender 200 hectáreas en una zona para comprar otras 200 hectáreas en otro lugar y así poder trabajar mejor, no para hacerse rico. ¿Qué sentido tiene este impuesto? ¿No podemos hacer algo hoy? ¿No podemos pensar y discutir estas cosas para mejorarlas? Reitero, ya existen antecedentes al respecto, como es el caso de la venta de casa-habitación. Cuando uno vende su propiedad y luego compra otra, no tiene que volver a pagar el impuesto sino que, por el contrario, se lo devuelven, obviamente, con algunas limitaciones. ¿Este impuesto es para impedir la concentración de la tierra, cuando hablamos de un señor que vende 200 hectáreas para poder comprar otro campo? ¿Esto es para evitar la concentración de la tierra, para recaudar o para castigar? Este impuesto no tiene sentido.

Repito, ¿no podemos llegar a un acuerdo con respecto a este impuesto?

El otro impuesto me parece que es un desastre, pero conlleva una cuestión ideológica y no lo hicieron los que saben de esta cuestión sino los otros. Ahora bien; este impuesto, que lo hicieron los que conocen del tema, ¿no podemos analizarlo y decir que es injusto? ¿No nos damos cuenta de que no le estamos haciendo un favor al sector agropecuario que, sin lugar a dudas, ha sido el motor de crecimiento del país desde el 2003? ¿No podemos pensar un poco más estos temas? Además, este impuesto, que no se va a cobrar inmediatamente sino cuando se venda el campo, lo que va a hacer es inmovilizar al sector porque el valor que se paga es gigantesco. Se trata del 25% de lo que creció más el ficto, de 2007 hasta ahora. Y se le pega a todos los productores, no solo a Montes del Plata, porque este impuesto también va dirigido al pequeño tambero que vende un campo a fin de comprar algo más grande para poder trabajar con sus dos hijos. ¿Qué sentido tiene este impuesto?

Creo que este proyecto de ley está mal trabajado.

SEÑOR TAJAM.- ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

SEÑOR AMORÍN.- Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede interrumpir el señor Senador.

SEÑOR TAJAM.- Señor Presidente: por lo que está diciendo el señor Senador, parecería que estamos haciendo una expropiación de valor. En realidad, el impuesto grava la renta, ya sea el IRPF o el IRAE, y se paga cuando se produce una enajenación. Es decir, se grava la renta, la diferencia entre lo que se gana

entre un momento y otro. No se está gravando el valor en sí, sino la diferencia que significa una renta o una ganancia. Si, como dice el señor Senador, una persona solamente quiere cambiar 200 hectáreas por otras 200, lo que se va a gravar es la renta, pero eso no le impide comprar. Lo que se está gravando es una utilidad y no la posibilidad de comprar otra tierra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede continuar el señor Senador Amorín.

SEÑOR AMORÍN.- Voy a tratar de explicarme. Supongamos que un tambero posee 200 hectáreas que heredó de su tatarabuelo y tiene dos hijos. En determinado momento le sale un negocio, él juntó unos pesos, y quiere comprar 300 hectáreas. Entonces, concreta la venta el 2 de enero. Si calculamos un precio de US$ 6.000 la hectárea, estamos hablando de que 200 hectáreas valen US$ 1:200.000. Pero supongamos que antes valían la mitad, US$ 600.000. En ese caso, el 25% serían US$ 150.000. Es decir que va a tener US$ 150.000 menos para comprar el otro campo.

SEÑOR TAJAM.- Es sobre la renta.

SEÑOR PRESIDENTE.- No dialoguen, señores Senadores.

SEÑOR AMORÍN.- Lo que yo digo es que el negocio del señor no es vender campos, sino enterrarse laburando en el campo. Y a ese señor lo están castigando. Por lo tanto, lo que va a hacer es no vender nada y entonces todo se inmoviliza. Esto no es para las grandes extensiones, sino para los pequeños productores que trabajan la tierra. Este segundo impuesto castiga a los que quieren producir razonablemente. Un caso diferente sería si me dijeran que el impuesto se va a establecer para las personas que se van a retirar de la actividad. Si el productor dice: "Yo no estoy más en el campo. Me sirve el precio y me voy para casa", cóbrenselo. Pero al que va a seguir trabajando en el campo no tiene sentido porque él no gana nada. Él gana con la producción del campo, no con la venta de tierra; va a cambiar un campo por otro. En esto no tengan duda de que la ley está mal, la van a tener que modificar y habrá que hacerlo rápido porque aquí se está inmovilizando un sector de la sociedad que trabaja en el campo y que fue el motor que impulsó la recuperación del país.

Muchas gracias.

SEÑOR LACALLE HERRERA.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR LACALLE HERRERA.- Quiero aportar unas notas solamente acerca de esta propuesta.

Antes que nada, deseo señalar que la gestación, como se ha dicho aquí, fue extraña. Alguien habló del estado de la caminería rural y dijo que había que hacer algo con ella porque estaba afectando el transporte de la producción que, además, se ha vuelto mucho más pesado y abundante en las cargas, con camiones muy grandes, como ocurre en la forestación y en la agricultura. De ahí derivó un concepto que se manejó públicamente: "El que rompe paga". Entonces, muchos pensamos en alguna suerte de tasa de circulación, ya que jurídicamente la categoría tributaria que corresponde a la prestación de un servicio o a la realización de una contrapartida podía haber sido esa. En aquel momento, lo único que se pagaba era el 1% destinado a los Municipios, lo cual significaba una tremenda injusticia porque un camión de ganado pasa cada tanto y camiones de leña, madera y cosechas agrícolas pasan con mucha mayor frecuencia y destruyen muchísimo más; son camiones de 30.000 o 40.000 kilos. De manera que algunos pensamos que se iba a aplicar un impuesto parecido: nos imaginamos que, en lugar del 1% solamente a los semovientes, se iba a hacer un cálculo y se iba a aplicar un equis por ciento a todas las cargas en función de su valor. Si hubiera sido destinado a las Intendencias Municipales podía haber atendido esa necesidad. Pero después se produjo esa deriva política, que es notoria: el impuesto cumplió la función interna, dentro de la fuerza de Gobierno, de satisfacer determinadas posiciones. Se ha hecho una gran propaganda acerca del tema de la concentración de tierra para cumplir con aspiraciones políticas de algunos de los sectores que integran el Frente Amplio. Lo que aparece luego de lo ocurrido, después de todo este ruido, son muy pocas nueces porque se estima que el impuesto del primer Capítulo del proyecto de ley va a recaudar US$ 60:000.000, como se ha dicho. Y yo pienso: ¿cuántos kilómetros se van a poder realizar con ese dinero?

SEÑOR NIN NOVOA.- 6.000 kilómetros.

SEÑOR LACALLE HERRERA.- Cuando haga uso de la palabra el señor Senador Viera, que me estaba explicando que se iba a dedicar a lo municipal, veremos si es así.

¿A qué total corresponden esos 6.000 kilómetros?

SEÑOR LARRAÑAGA.- Son dos departamentos.

SEÑOR LACALLE HERRERA.- Otro ex Intendente me sugiere que estamos hablando de dos departamentos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Señores Senadores: no dialoguen.

SEÑOR LACALLE HERRERA.- El hecho de recaudar US$ 60:000.000 a costa de todo este "batuque" político-jurídico no parece justificar la medida que se va a tomar, sobre todo cuando lo que hace es legalizar la concentración de tierras. El hecho de establecer tasas por hectárea de US$ 8, US$ 12 o US$ 16, cuando la hectárea vale US$ 2.000, US$ 3.000, US$ 4.000, US$ 5.000 o US$ 6.000, no es una cantidad representativa. De manera que en vez de impedir la concentración de la tierra, simplemente se la legaliza. Si quiero concentrar pago una determinada cantidad que es muy pequeña; vamos a decir la verdad. Entonces, se manda un mensaje equivocado y no se impide, sino que se da rienda suelta a la concentración; ahora se puede concentrar todo lo que se quiera, en función de que se paga un plus anual sobre la cantidad de hectáreas. De manera que me parece que no cumple la función de no concentrar sino solamente la de propaganda o de satisfacción de algunas maneras de encarar la vida política.

Ahora bien; es cierto que el segundo Capítulo, que tiene mucha menos propaganda y difusión, crea un impuesto realmente muy gravoso, lo que ha sido suficientemente explicado por el señor Senador Amorín. Creo que esto va a dar lugar a sorpresas, sobre todo cuando se produzcan las enajenaciones de quienes no se han dado cuenta de que están incluidos en la disposición tributaria que se va a aprobar en el día de hoy.

Por otra parte, en la exposición de motivos se dice que los propietarios se benefician de obras de infraestructura, y me pregunto cuáles son porque hace años que no se realiza una obra y que no hay una carretera nueva. La prueba está en que ahora se ha privatizado la obra pública por primera vez en la historia del Uruguay. El país construyó su obra pública en función del Tesoro de Obras Públicas, de los planes de obra pública, y ahora va a ser realizada por privados. Pero que nadie diga que hoy alguien puede estar satisfecho con lo que paga de impuestos -y menos después de esta ley- por las obras que hay. No existen obras de las cuales alguien se pueda beneficiar en el momento actual. Me parece que con ese fundamento no podemos trabajar ni convencer a nadie.

En la página 18 del repartido, donde figura el Mensaje del Poder Ejecutivo, se dice: "El impuesto progresivo sobre la propiedad de la tierra que aquí se propone intenta deprimir el precio de la tierra", pero no creo que lo deprima, sino que lo va a aumentar porque si las tierras van a estar gravadas, tendrán que valer más. Realmente no veo cuál es la filosofía ni cuáles los logros que se pueden alcanzar.

La gente arrienda sus campos por cifras importantes, sobre todo, los que tienen la suerte de poseer campos con capacidad agrícola. En US$ 300 de renta que se paga por un campo productor de soja -y se han hecho contratos por más valor aún-, los US$ 8 por hectárea anuales que se tendrán que abonar no van a ser significativos. Esa cifra no va a representar nada frente a la rentabilidad. Nos parece que los dos impuestos que se van a aprobar con esta ley no son lógicos ni válidos desde el punto de vista de una recaudación que represente una cantidad importante y van a constituir una sorpresa para los que, equivocadamente, creen que están excluidos. Creemos que, de esta manera, la promesa de no aplicar más impuestos porque con lo aprobado en el período anterior estaba completo el sistema, no se cumple y que nos esperan otros. Sabemos que en la cocina jurídico política hay otras disposiciones tributarias que, mientras exista esta mayoría absoluta con que gobierna el Frente Amplio -al igual que lo hizo en el período anterior- van a ser aprobadas. No veo donde están las líneas políticas prometidas, la seguridad jurídica o el aliento para la gente que se dedica a la producción.

Muchas gracias, señor Presidente.

SEÑOR BORDABERRY.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR BORDABERRY.- Todos sabemos cuál es el final de esto: la aprobación de este proyecto de ley. Se va a aprobar, pese a que la mayoría de los aquí presentes estamos en contra de este proyecto de ley. Está en contra el señor Presidente, que así lo ha manifestado en reiteradas ocasiones. El Presidente del Senado dijo: "El nuevo impuesto, tal como está planteado, no termina con la concentración de la tierra, sino que puede producir el efecto contrario". Además, agregó: "El impuesto no distingue las diferentes situaciones que hay en el agro, eso no se resuelve por el Índice Coneat. Tendrá efectos negativos en el agro y en las inversiones, además de cambiar las reglas de juego. Si el impuesto a la tierra tiene los efectos negativos que pienso que puede tener, puede afectar el valor de la tierra y dificultar el mantenimiento de altos niveles de productividad en el agro". Además, expresó algo que comparto: "Me preocupa particularmente presentar un tributo de este tipo, no solo porque estimo que es cambiar las reglas de juego, en el sentido de que un sistema que apunta al ingreso no es muy consistente con un sistema que ahora gravaría la tenencia". Y agregó: "No necesariamente tenemos que pensar el aporte en función de las grandes superficies; podemos pensarlo en función de los altos ingresos, que no es lo mismo". El Presidente terminaba diciendo: "Los impuestos a la tierra en Uruguay no han tenido éxito".

También están en contra de este proyecto de ley varios Senadores del oficialismo. Cuando en la sesión convocada por el Senador Lacalle Herrera se discutió la Ley de Inversiones, quien habló en representación del oficialismo dijo: "Quiero recordar que en Uruguay teníamos una política tributaria por la cual si a un inversor le iba bien, pagaba sus impuestos y si le iba mal, igual tenía que pagar sus impuestos. Así, si le iba mal durante dos o tres años terminaban fundiéndose él y la empresa. Ahora, por el nuevo sistema tributario, si le va bien, paga; si le va mejor, paga más; si le va mucho mejor, paga aún más, pero si le va mas o menos no paga tanto y si le va mal ese año, no paga". Sin embargo, con este impuesto, le vaya bien o mal, siempre va a pagar, es decir que es exactamente lo contrario a lo que se dijo que iba a suceder.

Estamos en contra los quince Senadores de la oposición y también lo está el señor Ministro de Economía y Finanzas, que aseguró que había que esperar a tener información confiable para proponer este tipo de impuestos. El Ministro Lorenzo dijo que compartía los objetivos, pero no los instrumentos y que para él había que gravar la productividad y no la propiedad de la tierra. También está en contra el señor Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca. Hoy se hicieron preguntas acerca de la comparecencia del señor Ministro en las Comisiones y recuerdo que cuando vino a la Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca dijo claramente que no creía que este impuesto fuera a solucionar el tema de la concentración de la tierra. Incluso, expresó que había firmado el proyecto de ley con la expectativa de que fuera mejorado por el Poder Legislativo.

Digo más, todos sabemos que este proyecto de ley se anunció sin consultar a los Ministros de Ganadería, Agricultura y Pesca y de Economía y Finanzas. Ambos Ministros se enteraron de que la Presidencia de la República estaba proponiendo este impuesto por la prensa. El Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca afirmó que no había certeza alguna de que el impuesto lograra el fin que se perseguía, que era evitar la concentración de la tierra. Quiero destacar la lealtad del Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca, así como algo que normalmente no se destaca. El Ministro está en contra de este impuesto, pese a que a él lo beneficia. El Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca concentra 2.800 hectáreas; él explota hoy más de 2.800 hectáreas, pero es propietario de menos de 2.000, entonces, no está alcanzado por el impuesto. Sin embargo, pese a que el impuesto lo beneficia, el Ministro dice que está en contra. Entiendo que eso habla muy bien de él porque, como dije, concentra 2.800 hectáreas, pero no va a pagar el impuesto y dice que está en contra. Insisto en que eso habla bien del Ministro, pero lo que habla muy mal de él es que se quede en el cargo si ponen un impuesto al sector agropecuario y no lo consultan. Acá hay dos equipos económicos: uno que funciona en Paraguay y Colonia y otro que lo hace en el edificio de la Plaza Independencia. Si este equipo paralelo resuelve poner un impuesto sin consultar al Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca, ni al Ministro de Economía y Finanzas, habla mal de ellos que se queden en sus cargos.

Recuerdo que cuando el señor Senador Abreu era Ministro de Industria, Energía y Minería, en el año 2002, y se anunció la intención del Ministerio de Economía y Finanzas de terminar con la devolución de impuestos sin consultarlo, él fue muy claro y dijo: si hacen eso, yo me voy y, entonces, no se hizo.

Muchos de los aquí presentes nos frustramos al ver que el Ministro de Economía y Finanzas, el Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca, el Presidente del Senado, y la mayoría de los Senadores estamos en contra de este impuesto, pero, de todas formas, se va a aprobar. Es el juego democrático que todos tenemos que aceptar y al que hoy hacía referencia el Senador Couriel. Su Partido primero decide las cosas dentro de su seno y después las trae al Plenario, lo que es legítimo, fue bien ganado en la cancha electoral y lo respetamos, pero es un poco frustrante para quienes venimos a discutir los impuestos acá. De todas formas, vamos a intentar dar el debate y arremeteremos, como el caballero andante, contra los molinos de viento, argumentando, una y otra vez, puesto que, como se dice en la prosa cervantina, si no tenemos razón, por lo menos vamos a tener razones. Además, eso nos lo impone el artículo 85 de la Constitución.

Este proyecto de ley no va a lograr el objetivo que dice perseguir, en primer lugar, porque no ataca el problema donde está radicado hoy. La concentración de la tierra se puede dar de dos formas: en la propiedad, si alguien es propietario de una gran extensión de tierra, o en la explotación, si alguien explota una gran cantidad de tierra a través del arrendamiento, la aparcería, los comodatos o las cesiones de uso. Hoy la concentración de la tierra no se da en la propiedad. Un estudio realizado por Pedro Arbeletche, Macarena Coppola y Cintia Palladino de la Facultad de Agronomía de la Universidad de la República concluye en forma contundente que el proceso de concentración de la producción agrícola no implica necesariamente concentración de la propiedad de la tierra, ya que la expansión productiva, en general, se realiza sobre campos ajenos. En la zafra 2010-2011 esa modalidad de producción representa las dos terceras partes del área sembrada. El crecimiento agrícola en los años recientes ha generado una fuerte concentración productiva, ya que el incremento del área se explica en un 89% por superficies de explotación de más de 1.000 hectáreas. La presencia de nuevos actores con

escalas productivas mayores genera presiones al alza de los precios de la tierra y de los valores de la renta. Es decir que hoy, según el informe de los técnicos, la concentración no se da a partir de la propiedad sino de la explotación. Quizás aquí es donde hay que detenerse a ver lo malo que resulta este Impuesto, en la medida en que grava la tierra, que es algo fijo, y no la renta. Lo lógico, lo sensato es gravar la renta, porque si no, vamos a volver a los tiempos en que los productores iban al Banco a pedir prestado para pagar los impuestos al Estado. Como bien se dijo en otras sesiones de la Cámara, lo importante es que se pague impuestos si se gana dinero, y no se pague si no se gana dinero. Este es un principio básico y, como dijo el señor Senador Amorín, está probado que en el sector agropecuario impuestos como el Imagro, el Improme y otros no dan resultado.

Este Impuesto va a alentar la concentración, porque comete el gran error de no tener en cuenta la rentabilidad de los distintos subsectores de la agropecuaria nacional. En la técnica tributaria esto se denomina "impuesto ciego", esto es, sin importar cuál es la renta se aplica el impuesto. El factor tierra es un elemento que tiene un peso diferente en los distintos subsectores agropecuarios, y esto lo podemos observar no ya cruzando el río Negro sino el río Santa Lucía. Todos sabemos que, actualmente, la agricultura y la forestación tienen mayor rentabilidad que la lechería, que esta tiene mayor rentabilidad que la ganadería y, a su vez, la ganadería de invernada tiene mayor rentabilidad que la ganadería de cría. Los estudios CREA dan una rentabilidad promedio del 2%.

También es conocido el impacto que tuvo el crecimiento de la agricultura y la forestación en la competencia por la tierra, lo que empujó a la cría a tierras menos aptas. Este reconocimiento también lo hizo el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, y su titular anunció que iba a enviar un proyecto de ley para compensar a los productores agropecuarios que se verían perjudicados por este Impuesto. O sea que el Ministro, previendo que el Impuesto los iba a perjudicar, quiere enviar una normativa para compensarlos. Realmente, esto es difícil de entender.

Ahora bien, ¿qué es lo que va a suceder? Lógicamente, quien tiene campos con aptitud de agricultura, va a dejar la cría, que es menos rentable, para pasarse a ese sector. Además, quien tiene campos que no son aptos para la agricultura, va a buscar otra opción más rentable que la ganadería, porque tiene que superar el mínimo del costo que tiene por el impuesto. ¿A qué se va a dedicar? A la forestación. Entonces, ¿quiénes van a ser los grandes beneficiarios? Lo serán los grandes concentradores a partir de la explotación, es decir, los señores de El Tejar, de Los Grobo, de Montes del Plata, de Botnia, de UPM. ¿Por qué? Porque el productor ganadero que no va a poder afrontar con su rentabilidad el 1,5% o el 2% de los costos, va a tener que morir en los grandes concentradores, que son los que realmente pueden encarar esto.

En estos dos impuestos se da una situación muy particular. Se clava las espuelas al sector productivo con el Impuesto a la Concentración de Inmuebles Rurales y, por otro lado, se tira de la rienda cuando se le pone el Impuesto a la Renta de la venta. Si un productor se quiere adaptar a lo que el Gobierno desea y quiere tener 2.000 hectáreas o menos para no pagar, cuando vaya a vender el resto se va a encontrar con el Impuesto a la Renta y, como no le va a convenir vender, va a terminar yendo al gran concentrador de tierra. Esto va a provocar que los campos de invernada se sigan achicando y aumenten sus costos, generando una mayor concentración agrícola. Pero, como el ganado tiene que ser engordado, se va a recurrir a los *feed lots*. ¿Quiénes hacen *feed lots* en el Uruguay actualmente? ¿Los pequeños productores? ¿Los medianos productores? No; los frigoríficos, que son unos pocos y son los grandes concentradores en la cadena cárnica. Los frigoríficos hacen *feed lots* porque se dan cuenta de que por ahí va el proceso concentrador.

Así estamos favoreciendo a los grandes forestadores, a los grandes agricultores y a los frigoríficos. ¿A quiénes dejamos de lado? A los productores. Ahora bien, nadie habla de la concentración de la industria frigorífica en la cadena cárnica.

A fin de cuentas, este proyecto de ley termina dejando afuera a los grandes concentradores del sector agropecuario. ¿Quiénes son? Los señores que alaban al Gobierno. El señor Grobocopatel del Grupo Los Grobo ha señalado que está encantado con el Uruguay. ¡Cómo no va a estar encantado si no va a pagar este impuesto! ¡Yo también estaría encantado con este país! Quiere decir que favorecemos a las grandes empresas que tienen escala y tratamos de forma igual a los desiguales. Consideramos de la misma forma al que hace agricultura y tiene una rentabilidad de US$ 300 o US$ 400 que al que hace ganadería y no tiene esa rentabilidad; al que está cerca del puerto de Nueva Palmira y al que está enterrado allá por Vichadero o Tupambaé. Todos van a pagar lo mismo cuando, en realidad, hay un gran desnivel a lo largo y ancho del país. También se va a castigar al sector con menos rentabilidad, que es el de la ganadería. ¿Cuál es el efecto de esto? Lo que ya se viene dando, que es la falta de animales para la faena. Esto genera, en primer lugar, que los frigoríficos envíen a sus obreros al seguro de paro y, luego, cierren. Al haber menos faena, sube el precio de la carne y, ¿cuál es la reacción? El cierre de la exportación del ganado en pie para tener más ganado, lo que provoca que el precio del ganado baje y la inversión sea cada vez peor. En-

tonces, vuelve a bajar el precio, se echa la culpa a los productores y no nos damos cuenta de que estamos obligando a los productores a pasarse a la forestación.

Como dijo el señor Senador Lacalle Herrera, en el medio de todo esto hay algunas incongruencias, como el contrato de Montes del Plata. Esta empresa se va a ver favorecida por ser el mayor concentrador de tierra del Uruguay con 260.000 hectáreas. Quiere decir que a los US$ 16:000.000 que se decía que iban a pagar los mayores concentradores de tierra hay que restarles US$ 4:200.000 que iba a pagar Montes del Plata, porque la cláusula 3.5.10 establece, entre otros beneficios -más vale no detenernos en esto porque ya hemos hablado del tema- que lo que paga por una ventanilla se le compensa por la otra. Por lo tanto, en lugar de US$ 16:000.000 se van a recaudar US$ 12:000.000. En el caso de Montes del Plata, el Estado le va a tener que devolver US$ 40:000.000 en el transcurso de diez años.

Sin embargo, esto no es todo. Lamentablemente, esta es una copia del modelo Kirchner para el campo, que ha llevado a cosas increíbles como que Argentina hoy importe carne. Hay artículos de todo tipo y, entre ellos, uno de *El País* de Madrid que dice que La Pampa argentina se queda sin vacas; otro de INAC menciona que es un éxito porque Uruguay está exportando 1.031 toneladas de carne a Argentina. ¡Se le está exportando carne a Argentina! ¡Ese país está importando carne! ¡Es algo increíble! Lo que va a suceder es que pronto Uruguay tendrá que importar carne desde Paraguay, que tiene la política adecuada; es el que está creciendo en los índices y nos está ganando los mercados. ¡Sí, Argentina importa carne!

Por eso le pido, señor Presidente, que su voto no sea positivo, que emulemos esa parte de los argentinos, porque se trata de la misma estrategia de castigar a las sociedades anónimas con lo de las acciones al portador. Resulta que si soy una multinacional puedo tener una sociedad anónima con acciones al portador, pero si soy un uruguayo que trabaja en el campo, no. Ahora bien, si soy un uruguayo que tiene sus ahorros y los pone en una sociedad anónima con acciones al portador, resulta que no me lo autorizan, pero si una de estas empresas emite obligaciones negociables y yo, como uruguayo, le llevo mi dinero a la multinacional, esta empresa puede tener una sociedad anónima con acciones al portador en el campo, con la cual invierte el dinero de los uruguayos. Insisto en que esta empresa está autorizada, y además, como en el caso de Montes del Plata, se le dice: "Tú no vas a pagar el Impuesto al Patrimonio" y se le exonera sin plazo. Acá no importa si son extranjeros, si se trata de la OCDE o de la nominatividad; lo que importa es que son multinacionales concentradoras de tierra y para ellos no hay problema.

Se habla de que aumentó el precio de la tierra, lo cual es cierto, pero no olvidemos que también aumentó el precio de los inmuebles urbanos, los de Pocitos, Punta Carretas, Carrasco o Punta del Este, y de esos nadie habla; no se dice que se les va a aumentar el impuesto o se les va a poner el Impuesto a la Renta. ¿Por qué sucede esto? Según un estudio de CPA Ferrere, en el período 2003-2010 ha habido una recuperación, ha habido un crecimiento del precio del 120%, pero el incremento del Índice de Precios al Consumo ha sido del 127%, y el Índice del Costo de la Construcción ascendió al 161%; por lo tanto, lo que se afirma es un error. Si alguien vive en su casa o en su apartamento en Montevideo, que en la actualidad vale cuatro veces más, en realidad no obtiene una mayor renta porque está habitando su propia casa, y no por eso le vamos a poner un impuesto. Sin embargo, si esa casa estuviera arrendada y el precio del arrendamiento aumenta, con la renta del 10% o 12% ya se estaría pagando más; de ahí la lógica que tiene aumentar la renta y no agregar impuestos fijos a la tierra.

Yo fui de los que acompañó dos veces al Presidente de la República en el Conrad -Conrad I y Conrad II, como les llaman-; en la primera ocasión el Presidente todavía no había asumido y recuerdo que dijo "tenemos que convocar primero a las nacionales que la jueguen acá; no te la van a expropiar ni te van a doblar el lomo a impuestos. Les doy la tranquilidad, les garantizo que no aumentará la carga impositiva porque se necesitan empresas que prosperen, que puedan pagar impuestos y creen riqueza porque si no nos quedamos sin sueño y sin utopía". Esto dijo el Presidente y yo lo respaldé. Después cambió, pero nos pareció que debíamos respaldarlo nuevamente un año después, cuando fue Presidente y afirmó: "Hay que cuidar las inversiones, apostar a la rentabilidad de las empresas y respetar los contratos. No vamos a cambiar el rumbo".

Hay que agregar que este impuesto lo vamos a aprobar en el día de hoy, a estas horas de la madrugada, porque además va a ser una gran afectación al clima de las inversiones. Si prestamos atención al momento en que entre en vigencia esta ley, veremos que el Impuesto a la Renta -la segunda parte de la ley- va a aplicarse a las operaciones que se realicen a partir del 1º de enero de 2012, pero el impuesto al agro, al campo, se va a poner a los que ya son propietarios en el 2011. Precisamente, el impuesto se va a pagar a partir de que la ley entre en vigencia, y el artículo 15 de este proyecto de ley dice: "La presente ley entrará en vigencia a partir del día de su promulgación por parte del Poder Ejecutivo". Es decir que se aprueba hoy, el Poder Ejecutivo la promulga mañana y al 31 de diciembre, el que es propietario -el inversor de un inmueble rural- se entera de que faltando dos

días para terminar el año debe pagar un impuesto que no tenía previsto en su Ejercicio. Es decir que esto no será para el año próximo sino para este, y con dos días de ser propietario de un inmueble rural bastará para pagar un impuesto, si es que el Poder Ejecutivo -tal como parece por el apuro que hay en aprobar este proyecto de ley- promulga la ley antes del 31 de diciembre, y eso sí que afecta el clima de inversiones. A aquel que invirtió en el campo y está cerrando su Ejercicio, después que sembró, que cosechó e invirtió, faltando dos días para llegar a la meta le ponen un impuesto sobre la mesa.

Además, hay algunos aspectos increíbles: a Montes del Plata la van a compensar, pero a sus competidores, ya sea UPM, Weyerhaeuser o el que sea, no. ¿Cómo se siente el inversor que ya estaba en nuestro país frente al que recién llega y va a competir con él?

Por último, quiero decir que tuve el honor de integrar la Cátedra de Derecho Financiero junto a los doctores Ramón Valdez Costa, Alberto Faget, José Luis Shaw, José Carlos Bordolli y Nelly Valdez de Blengio durante ocho o nueve años. Ahí siempre nos enseñaron que los sistemas e instrumentos tributarios son, sobre todo, elementos de recaudación, y no tenemos que perder de vista que el fin esencial del impuesto es recaudar. Por eso, lo primero que hay que buscar en los impuestos es la eficiencia; en segundo lugar, la simplicidad y, en tercer término pero con el mismo valor, hay que atender a la capacidad contributiva para ver quién va a soportar la carga impositiva. Lo que también enseña la técnica tributaria es que rara vez se obtienen resultados cuando los impuestos son utilizados para otros fines; así fracasaron el Improme y el Imagro, y fracasará este impuesto al agro. Si el fin es evitar la concentración de la tierra, hay que analizar los motivos por los cuales está ocurriendo y dónde sucede. Es mucho más fácil pensar que por un efecto mágico dictamos una ley, ponemos un impuesto y eso va a alcanzar el fin de evitar la concentración de la tierra, pero es equivocado. Ese fin distinto de recaudar muy pocas veces lo logra la ley.

Además, no tengan ninguna duda de que Grobocopatel o Montes del Plata tienen muchísima más capacidad contributiva que la mayoría de los productores del Uruguay y los estamos dejando afuera.

Por todo esto le pido una vez más al señor Presidente y a los señores Senadores oficialistas que sé que no comparten este proyecto de ley, que no lo voten.

SEÑOR MICHELINI.- ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

SEÑOR BORDABERRY.- Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Ha llegado a la Mesa una moción para prorrogar el término de que dispone el orador.

Se va a votar la moción formulada.

(Se vota:)

-24 en 25. **Afirmativa.**

Puede interrumpir el señor Senador.

SEÑOR MICHELINI.- Parte de la exposición del señor Senador preopinante se basa en que todo será un desastre y que se nos viene el Apocalipsis. Como en muchos proyectos de ley se ha planteado esta situación, no voy a hacer referencia a ella porque tendríamos mucho para conversar.

Asimismo, parte de su intervención ha referido a las diferencias que hemos tenido en el Gobierno. Señor Presidente: lo dicho, dicho está, y usted y yo conocemos los pormenores de este proyecto de ley que se fue modificando. Obviamente que lo que hemos opinado, opinado está, y tampoco voy a hacer referencia a ello, porque cuando en un Gobierno surgen diferencias, la oposición pone el énfasis -como también nosotros lo hicimos en su momento- en aquello que considera que no es lo mejor para el país. Dejo constancia de que no voy a contestar esas dos referencias que realizó el señor Senador, y menos a esta altura del debate. Pero debo expresar que por segunda vez se incita, tanto al señor Presidente, como a los Senadores del oficialismo que hemos tenido posiciones encontradas sobre este proyecto de ley, a que no lo votemos y generemos una situación de crisis como en su oportunidad sucedió en la Argentina; incluso, se llegó a hablar del voto no positivo.

Sinceramente, señor Presidente, pienso que hay Legisladores en esta Sala que no saben lo que está pasando en el mundo. Lo peor que le puede pasar al Uruguay es que en este momento tengamos una crisis de Gobierno. La inversión y el crecimiento son buenas noticias. ¿Qué se quiere? ¿Que hagamos una crisis de Gobierno por este impuesto, cuando habrá que evaluarlo, cuando compartimos los propósitos y se hicieron modificaciones a nuestro entender positivas? Pienso que no se está tomando en cuenta la dimensión de lo que significa eso. Digo esto, porque cuando se está en el Gobierno -y el señor Senador preopinante también lo estuvo-, se toman determinadas responsabilidades; hay maduras y hay verdes. Que nos critiquen por esto, está bien; que hagan un listado sobre lo que opinamos, está bien; que la oposición no enfatice los aspectos que se mejoraron del proyecto, está bien; pero que se incite a generar en este momento una crisis de Gobierno es otra cosa.

¡No nos conocen, señor Presidente! ¿Vamos a generarle a Uruguay en este momento una situación conflictiva, cuando otros países -incluso algunos cercanos- ven las bondades que tenemos, incluida la mayoría parlamentaria, con todas las cosas buenas y a la vez complicadas que esta trae aparejada? ¿Se nos está pidiendo que en este momento dejemos sin mayoría al Gobierno? No sé en qué cabeza cabe, señor Presidente. Justamente, a mi juicio, la mayoría parlamentaria es uno de los elementos que le da más estabilidad al país, por más que a la oposición no le guste. La oposición acaba de aplicar la unidad de acción a un tema distinto a este, y lo respeto; no incité a nadie a que votaran de manera diferente a la resolución que tomaron. Nosotros no tuvimos que llegar a aplicar este procedimiento, porque si tenemos dos dedos de frente, no vamos a provocar una crisis en el Gobierno, por este tema -quizás en otra circunstancias lo podamos llegar a hacer-, que genere un efecto dominó. Porque justamente el país está marchando bien y se pueden generar circunstancias no queridas por nadie.

Termino diciendo que si ese es el efecto que están buscando, incitando a generar una crisis, no lo van a lograr, y menos por este impuesto, porque habrá que evaluarlo y habrá que ver a lo largo de los años cuál es su resultado.

Nada más y muchas gracias por concederme la interrupción, señor Senador.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede continuar el señor Senador Bordaberry.

SEÑOR BORDABERRY.- Creo que tenemos el deber de señalar las cosas que están mal y, justamente, debemos preservar ese clima de inversión cuando vemos que hay elementos que lo pueden afectar. Puede quedarse tranquilo el oficialismo que ninguno de nosotros va a pedir el *default* del Uruguay. Pero lo que sí vamos a señalar es qué es lo que creemos que está mal y cuál es el camino correcto, y también vamos a volver a reiterar nuestro apoyo al señor Ministro de Economía y Finanzas, que en este tema tiene el rumbo correcto. Acá lo vamos a reiterar: el Ministro de Economía y Finanzas, cuando habló de este impuesto, dijo lo correcto, y el segundo equipo económico, el que funciona en el Edificio Independencia, está equivocado proponiendo este proyecto de ley. Tenemos el deber y el derecho de señalarlo. Creemos que lo que puede sacar al Uruguay del buen camino es este tipo de propuestas que, en realidad, tienen un sesgo ideológico que el propio oficialismo señala que viene desde la década de los 60.

SEÑOR TAJAM.- ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

SEÑOR BORDABERRY.- Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede interrumpir el señor Senador.

SEÑOR TAJAM.- Quisiera saber si el señor Senador Bordaberry leyó la versión taquigráfica de la comparecencia del señor Ministro de Economía y Finanzas en la Comisión.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede continuar el señor Senador Bordaberry.

SEÑOR BORDABERRY.- He leído declaraciones del señor Ministro Lorenzo en varios lugares y foros. Además, creo que la orientación de no aplicar un gravamen fijo a la tierra es parte de la orientación del sistema tributario vigente hoy en el Uruguay y ha sido defendida por el señor Ministro. También he leído las declaraciones que realizó cuando señaló que se había enterado del proyecto de ley relativo al agro, por la prensa.

Para terminar, señor Presidente, vuelvo a pedir que no se vote este impuesto, que nos demos tiempo para analizar con datos dónde está hoy la concentración agropecuaria, y legislemos en forma adecuada. No profundicemos este modelo que es extranjerizante y concentrador, como lo va a ser este proyecto de ley en caso de ser aprobado.

Muchas gracias, señor Presidente.

SEÑOR VIERA.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR VIERA.- Señor Presidente: sin duda que como se ha expresado en Sala por parte de los Senadores de la oposición y lo ha explicado claramente el señor Senador Amorín como Miembro Informante, este proyecto de ley es inoportuno, ineficaz e inconstitucional. Con respecto a esta iniciativa, cabe analizar dos aspectos: los explícitos que surgen de la letra del proyecto, y algunas consecuencias o aspectos implícitos. De la letra del proyecto surge que lo producido se va a aplicar para mejorar la caminería rural. Esto, de alguna manera, viene a confirmar lo que señalamos a fines del año pasado en oportunidad de votarse la Ley de Presupuesto Nacional cuando se trató el Inciso correspondiente al Ministerio de Transporte y Obras Públicas. Con muy sencillas cuentas, demostramos que el Presupuesto que estaba asignado para obras públicas es el menor que ha tenido Uruguay en los últimos veinte años, y que el rubro que iba a tener ese Ministerio para el mantenimiento, la construcción de carreteras y caminería nos iba a llevar a una

crisis vial. Prueba de ello es que ahora todos los días se habla de alguna forma nueva de lograr inversiones para enfrentar esa enorme carencia que tiene nuestro Presupuesto Nacional. Como ya se ha expresado, se calculan US$ 60:000.000 de recaudación. Si hablamos de carreteras nacionales, de los 8.000 kilómetros de carreteras nacionales de primer orden, alcanzaría para menos de 200 kilómetros de construcción; es bastante poco. Y si hablamos de caminería rural, creo que podría alcanzar para algo así como el 7% del total de los caminos departamentales de penetración, de balastro, ripio, o riego asfáltico. Realmente, este impuesto va a ser muy ineficaz en el sentido de que lo recaudado no va a lograr el objetivo propuesto. Pero, además, como ya se mencionó, es anticonstitucional, pues está en amplia contradicción con el artículo 297 de la Constitución de la República. Si fuera un adicional, no podría exceder el monto de la Contribución Inmobiliaria Rural; a su vez, tratándose de un nuevo impuesto, en todo caso tendría que estar destinado absolutamente a los Gobiernos Departamentales a los efectos de que dispusieran libremente de él. Sin embargo, no es así, porque esos recursos no son de libre disponibilidad de dichos Gobiernos, sino que ya están predestinados a la caminería rural. En ese sentido, no alcanza con que el artículo 230 de la Constitución establezca que lo producido será administrado por la Comisión Sectorial, donde estarán representados los trabajadores de empresas públicas y privadas; los literales A) y B) son muy claros en cuanto a que las Comisiones Sectoriales podrán proponer planes de descentralización -previa autorización-, pero en realidad no pueden administrar nada. Reitero, pues, que esa Comisión Sectorial creada por la Constitución de 1996, no puede administrar nada; por tanto, no se resuelve el problema de que el producido de este impuesto no vaya a los Gobiernos Departamentales en régimen de libre disponibilidad. Así pues, se trata de un impuesto anticonstitucional e ineficaz, porque no va a lograr el objetivo propuesto, que es desestimular la concentración de la tierra.

Por otro lado, la tierra, que es un factor productivo, es gravada como si fuera un activo, cosa que no se hace con ningún otro sector económico del país. Claramente, se trata de un impuesto discriminatorio. Hay varios ejemplos de valorización de otros activos. Las casas y los predios, así como los campos, se han valorizado enormemente y, más allá de las contribuciones urbanas, que son impuestos municipales, a nadie se le ocurre gravar con un impuesto a las propiedades rurales. Todo ello se fundamenta en un cálculo realizado sobre la valorización que ha tenido la tierra y sobre el Producto Bruto.

¿Cuál es la rentabilidad del campo y del sector pecuario? Todos sabemos cuánto han subido los costos y, en definitiva, a los productores rurales poco les sirve la valorización de la tierra porque, en términos generales, no son especuladores, es decir, no compran ni venden y tampoco toman ganancias. Ellos hacen producir la tierra y, de acuerdo con los costos que tienen, alcanzan una rentabilidad, pero particularmente en el sector pecuario ella es bastante pequeña, pues no supera el 2% o el 3%.

SEÑOR NIN NOVOA.- ¿Me permite una interrupción?

SEÑOR VIERA.- Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede interrumpir el señor Senador Nin Novoa.

SEÑOR NIN NOVOA.- Hace rato que estamos hablando de rentabilidad, y quiero dar un dato cierto y concreto que surge de las evaluaciones que han hecho los organismos oficiales, particularmente el Plan Agropecuario, a través del llamado "Registro de las carpetas verdes". Allí se resume la contabilidad -los ingresos y gastos- de unos 150 establecimientos del Uruguay que no son de mediana categoría, sino de punta. Para esto usan el llamado ingreso neto, que es el ingreso bruto menos los costos de administración y de funcionamiento, sin contar las remuneraciones de capital y de tierra. Para el sector criador, compuesto por la mayoría de los establecimientos que van a ser afectados en la franja que va de 2.000 a 5.000 hectáreas, el ingreso neto por hectárea es de US$ 44. Para el primer renglón o estamento que va a gravar este impuesto -sobre el que me apresuro a decir que tengo una visión crítica, aunque lo voy a votar igual-, eso representa un ingreso anual de US$ 88.000. El impuesto va a ser de US$ 16.000, lo que significa que si antes, después de sacar todos los gastos, el productor rural se quedaba con US$ 7.333 dólares mensuales, ahora obtendrá US$ 6.000, cifra que no constituye una renta baja, por cierto. Pero esto va a producir un aumento de un 19% en los porcentajes de tributación, es decir, casi un nuevo impuesto a la renta. Para los de ciclo completo -que, como ya se dijo, tienen mayor rentabilidad porque aprovechan mejor la cadena productiva-, el ingreso neto es de US$ 52 por hectárea; quiere decir que un establecimiento de 2.000 hectáreas -que sería el primer escalón que vamos a gravar-, va a tener un ingreso anual -libre de polvo y paja- de US$ 104.000, que equivalen a US$ 8.666 por mes, y si se le aplica el impuesto, quedará en US$ 7.333 por mes. A mi entender esa cifra no sería pequeña, aunque obviamente no me voy a inmiscuir en la economía de nadie. Desde ese punto de vista, creo que la discusión no va por ahí. En realidad, ella radica en que estamos haciendo una reforma tributaria por cuentagotas, y eso no me gusta. Se anunció que después de este impuesto viene "el que rompe, paga"; luego se dijo que se iba a sacar el impuesto del 1%

y parece que no lo van a sacar, a pesar de que era un compromiso que tenían tanto el Ministro como el Presidente de la República. Ese es un impuesto en cascada que, como una vez dijo el señor Senador Chiruchi, se llega a pagar cuatro veces: cuando un ternero se vende al destete, cuando se vende al sobreaño en la recría, cuando se venda al *feed lot* y cuando el *feed lot* lo vende al frigorífico. Me parece que eso es muy inconveniente para el Uruguay.

Si bien me alejé del tema de origen que me dio pie para la interrupción, me parece que este aspecto es importante. En la medida en que empecemos a toquetear un sistema tributario que está bien diseñado y correctamente implementado, vamos a tener problemas.

Después yo arreglaré mi comportamiento dentro de mi partido, como siempre lo he hecho, pero quiero decir que si además se propusiera un impuesto del tipo "el que rompe, paga" -que sería de muy difícil aceptación, al menos de mi parte-, debería dirigirse exactamente a quienes no han pagado nunca ese tributo, que son los granos y la forestación. De 100 hectáreas de forestación, salen casi 500 camiones de madera; de 100 hectáreas de agricultura, salen 30 camiones de soja y 30 camiones de trigo, y de 100 hectáreas de ganadería, salen 5 camiones de novillos.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede continuar el señor Senador Viera.

SEÑOR VIERA.- Señor Presidente: justamente, el señor Senador Nin Novoa hacía referencia a uno de los puntos sobre los que luego voy a hablar, esto es, las consecuencias y los aspectos implícitos de este proyecto de ley, entre ellos, la forma de legislar en temas impositivos, o sea, la política fiscal del Gobierno. Se ha referido a la rentabilidad del sector pecuario y, con mucha habilidad, ha planteado una rentabilidad de equis dólares por hectárea. Sin embargo, aquí no se habla del porcentaje sobre la inversión, donde hay que tener en cuenta también el valor de la tierra. Cuando en la fórmula de cálculo, en el sector ganadero, se introduce el valor de la tierra y, por supuesto, el aspecto financiero, la rentabilidad baja a la cifra que quien habla había mencionado, es decir, un 2%. Ahora bien; ¿cómo influye esto? ¿Influye como un desestímulo para la concentración de la tierra? Realmente, creer que eso será así es no entender cómo funciona el sistema capitalista. En este sistema, si de alguna manera aumentan los costos, el inversor tiende a aumentar la escala de producción. Entonces, en lugar de verse desestimulada la concentración de la tierra, sucederá lo siguiente: los más grandes, es decir, los que pueden, invertirán más para tener una escala mayor y, de esa manera, diluir los costos. Si estos últimos se incrementan, hay que aumentar la escala. Justamente eso sucedió con el Improme. Por eso se dice que, probablemente, esto tendrá un efecto contrario al deseado, y es por esa razón que digo que se trata de un impuesto ineficaz.

Este impuesto es progresivo, en lugar de ser progresional. Se establecen franjas, pero no sucede -como sí ocurre en el caso del IRPF- que las hectáreas que están en determinada franja paguen un valor, y las que están en otra, paguen otro diferente, sino que se paga por el valor en que coinciden las últimas hectáreas. Aquí se ha cuestionado que se toma el Índice Coneat, apreciación que hacía el Senador Nin Novoa y con la que estoy de acuerdo. Cien hectáreas de un sector no producen lo mismo que cien hectáreas de otro sector distinto.

Además, como bien se ha dicho acá, este proyecto incluye un aumento del IRPF por venta de inmuebles. Esto constituye un muy importante cambio en las reglas de juego de la política fiscal, lo que a mi entender es claramente desestimulador de la inversión y probablemente aparejará problemas.

Pero, como decía, hay otro aspecto que no figura en la letra, pero está implícito: ¿cuáles son las consecuencias que tendrá esto? Me refiero, por ejemplo, a la incertidumbre para los inversores, que se empieza a emitir como mensaje, pero también al efecto -contrario al deseado- que puede llegar a haber al gravar la propiedad y no la tenencia. Esto es otro de los problemas que puede aparecer. A varios productores puede resultarles más conveniente arrendar que producir. Realmente, este tipo de impuestos a la propiedad y no a la tenencia de la tierra, no es lo que más incentiva a la producción.

Por otra parte, quiero aludir a la forma como se manejó el tema. Todos recordamos que un día el Presidente Mujica anunció en la radio -sin que tuvieran conocimiento ni siquiera los Ministros del ramo- que iba a haber un impuesto al agro. Esto realmente nos preocupa. Concordamos con el Senador oficialista Nin Novoa en cuanto a que no es bueno que la política fiscal se maneje de esta forma, por cuentagotas y de manera inconsulta, generando un debate incluso en el propio Gobierno. El Senador Michelini hacía referencia a las crisis de Gobierno; ellas podrán ser más grandes o más chicas, pero indudablemente se generan cuando se da este tipo de polémicas internas que, en definitiva, no son tan internas si son públicas.

Por otro lado, aquí se han mencionado algunos informes de los que quisiera extraer algunos números que deberíamos tener presentes cuando hablamos de estos temas.

Según el informe de la Oficina de Programación y Política Agropecuaria -Opypa-, en el período comprendido entre los años 2000 y 2002, en nuestro país exportamos US$ 227:000.000 promedio por granos y derivados, y en 2009 pasamos a exportar US$ 1.184:000.000. A su vez, en ese mismo período, el sector agrícola de granos y derivados tuvo una participación del 19%, mientras que en 2009 su participación relativa fue del 35%. Entonces, el incremento relativo en ese lapso fue de un 422%, y la tasa anual de crecimiento fue del orden del 20%. Algo parecido sucedía en el sector de la carne: entre 2000 y 2002, el país exportaba por una cifra de US$ 328:000.000, y en el año 2009 exportó por casi US$ 1.070:000.000. O sea que, en lo que respecta a la participación relativa del sector, se pasó de un 27% a un 32%.

¿Qué es lo que quiero decir al hacer referencia a todos estos datos? Que estamos asistiendo a un importante proceso de producción de desarrollo económico en el sector agropecuario que, en realidad, es el motor fundamental del crecimiento de nuestra economía. Esto es lo que ponemos en riesgo con este tipo de incertidumbres que se crean con nuevos impuestos anunciados en la radio de un día para el otro.

Además, hoy no existe comprobación técnica alguna de que se haya producido más concentración de la tierra. Los datos oficiales del último censo real, el del año 2000 -porque el censo actual no ha culminado; y, es más, acabamos de recibir un mensaje de Antel que dice que si uno es productor agropecuario y no ha sido censado, por favor llame, es decir que el censo agropecuario es un desastre, y no es el único-, revelan que el número total de productores aumentó un 12% y que los predios mayores a 2.000 hectáreas disminuyeron en un 2%.

La información en la que se basa la exposición de motivos de este proyecto de ley responde a datos parciales de Dicose derivados, no de un censo, sino de una muestra. Obviamente, ese no es el organismo adecuado para estudiar ni establecer los datos sobre los predios y la tenencia de la tierra. En realidad, ya todos sabemos para qué es Dicose.

Comprendemos que la llamada izquierda tradicional del país, hoy en el Gobierno, tenga dificultades para asumir la conducción en un sistema capitalista porque, entre otras cosas, no ha hecho la autocrítica correspondiente en relación a un mundo que cambió respecto a las bases ideológicas que se sostenían por los años sesenta, setenta y ochenta. Pero hubo investigaciones muy importantes que son lapidarias, laudatorias en este tema. En 1994, el ingeniero agrónomo Carlos Paolino -actual Director de OPYPA- y la economista Silvia Laens realizaron un trabajo, a pedido de las cooperativas agrarias, en el que concluyeron que el único efecto concreto que una mayor carga tributaria sobre la tierra desencadena, es la desvalorización del activo y la pérdida de riqueza acumulada para la gente que la posee. A su vez, señala a la tierra como un factor abundante y barato que debe ser utilizado intensivamente, generándose un efecto contrario al que prevé la filosofía finalista que se inspiró en el origen de su tributación.

SEÑOR TAJAM.- ¿En qué año se realizó ese trabajo?

SEÑOR VIERA.- En 1994. Son conceptos laudatorios de gente que no pertenece precisamente a mi partido. Por lo tanto, no dudo en calificar a este impuesto como retrógrado; hace una especie de regresión a los años sesenta, setenta u ochenta, ignorando experiencias propias del país, como el Improme, y ajenas, como tantos ejemplos en el mundo.

La imposición sobre la tierra lleva a una menor tecnología, porque tiende a bajar su precio, y cuando eso sucede, el productor hace el cálculo de si le conviene invertir en tecnología o comprar más tierras; este es otro efecto negativo implícito en este proyecto de ley. Por lo tanto, con este impuesto se está lejos de lograr el objetivo y creemos que va a surgir el efecto exactamente contrario. Consideramos que es un impuesto inconveniente, ineficaz e inconstitucional, y por eso vamos a votar en contra el proyecto de ley.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador Saravia.

SEÑOR SARAVIA.- A esta altura de la madrugada, vamos a tratar de exponer y demostrar por qué estamos en contra de esta herramienta tributaria. Consideramos que este impuesto es totalmente neoliberal y va en contra de cualquier filosofía de reforma tributaria que promueva la productividad y la inversión tecnológica en el agro.

Desde la década del noventa, cuando éramos dirigentes agropecuarios, hemos atacado a todos los Gobiernos -principalmente lo hicimos con los de esa época, incluso el de nuestro partido- por los impuestos directos inspirados en la filosofía del Improme, del Imagro y de los impuestos a la tierra, promoviendo justamente el Impuesto a la Renta. El impuesto que estamos considerando está en contra, incluso, de la filosofía que se aprobó para el Impuesto a la Renta. Además, entendemos que favorece la concentración de la tierra encareciendo el costo fijo de la empresa y, por ende, a las multinacionales que vienen, no para concentrar tierras y tener más capital, sino por los activos o por los problemas que están apareciendo en el mundo. En ese sentido hay que analizar lo que está ocurriendo en el planeta -lo que ha pasado a fines del

siglo XX y principios del siglo XXI- y pensar que va a continuar agravándose.

¿Cuál es el problema real que tiene el mundo? A fines del siglo pasado comenzó la crisis y la guerra por los recursos. Eso es indudable; nadie puede desconocer que el hombre necesita energía y proteínas. La guerra del Medio Oriente y la toma de posesión de los imperios donde hay petróleo es justamente el comienzo de la guerra de los recursos por la necesidad de energía. La lucha por las tierras productoras de alimentos, a causa de la explosión demográfica, se da en otra parte del mundo y no en América Latina, porque la realidad de 9.000:000.000 de habitantes para los próximos treinta años se va a dar en otra parte del planeta, lo que traerá como consecuencia la necesidad de consumir y sobrevivir a la explosión demográfica. Por lo tanto, los Estados salen a comprar parte de otros Estados, como ha sucedido en África, y las empresas multinacionales financiadas por activos salen a comprar los recursos donde se pueda extraer agua y comida.

Estamos en el enclave de las últimas reservas agrícolas y de agua que quedan en el planeta: nuestra América Latina y, sobre todo, el Mercosur. Es un tema de discusión de fondo, profundo y de defensa nacional. En realidad, sin defensa no hay desarrollo para ningún país productor de alimentos. Este es el tema de fondo que está arriba de la mesa. Por algo los neozelandeses están discutiendo qué ha pasado, por qué las empresas japonesas -Japón es un país que tiene más de trescientos millones de habitantes y solo el 15% de su territorio es fértil- van por las tierras lecheras a Nueva Zelanda y a Australia y han llegado a duplicar los precios. Actualmente, las tierras lecheras en Nueva Zelanda valen diez o quince veces más que en nuestro país debido a la presión de las empresas asiáticas.

¿Qué pasa con China? La explosión demográfica y su crecimiento económico traen aparejada la necesidad de obtener recursos y alimentos, y al día de hoy China continental, para autoabastecerse, necesita 35:000.000 de hectáreas más para la explotación agrícola; casi dos veces el tamaño de Uruguay.

La guerra de los recursos está declarada. Las guerras más violentas del planeta se van a dar en los próximos veinte o veinticinco años. Van a ser acá, por la comida y el agua dulce; van a venir como lo hacen ahora, a como dé lugar, por la vía económica y por otras vías.

¿Quién se va a chupar el dedo y pensar que la guerra del Tíbet es por Dalái Lama o por los monjes del Tíbet? La guerra es por el único reservorio de agua dulce sin contaminar que le va quedando a China continental, porque el resto tiene la primera capa de agua contaminada, y por eso no pueden desarrollar más la agricultura. Lo mismo sucede en Europa y en el planeta entero.

Esta herramienta tributaria que se pretende aplicar frena la extranjerización en la concentración de las tierras, con lo que estamos de acuerdo, pero creemos que no es el instrumento válido. Entendemos que habría que prohibir que las multinacionales compraran tierras en el Uruguay, lisa y llanamente, y establecer un tope para los extranjeros, dividiendo entre aquellos que vienen a instalarse con sus familias, tal como lo han hecho los colonizadores, sin importar la cantidad de hectáreas, con una visión estratégica y pensando en una inversión que defienda los recursos de la nación, que es la única manera de integrarnos en el marco del continente. La única integración viable en nuestro continente, en América del Sur, es por medio de la defensa de recursos estratégicos como los canales de navegación, la comida, el agua dulce, la energía, el petróleo y el gas. Esto es lo único y verdadero, porque la integración comercial nunca se va a dar, y el día que en América del Sur nos integremos por los recursos estratégicos, lo comercial va a pasar a segundo plano y podremos arreglar nuestros problemas de asimetrías, del arancel externo común y de la suba y baja del doble arancel. A veinticinco o treinta años de la guerra de los recursos -que se desatará por la comida y el agua- deberíamos plantearnos cómo vamos a frenar la posesión de nuestros recursos estratégicos por parte de grandes multinacionales, dirigiendo un proyecto de país que mire veinticinco años hacia adelante, reconociendo que estos recursos son el único valor que tienen esta y todas las naciones por estar ubicadas en la última reserva agrícola que queda sobre el planeta. Esto es lo que tenemos para defendernos de ese mundo que explota demográficamente, y lo que nos permitirá generar riqueza para poder comprar el mayor conocimiento que se produce en países como Japón u otros, a fin de desarrollar la inteligencia en el Uruguay. Si no hacemos esto, vamos a perder en el intercambio. También vamos a perder si hoy, en lugar de poner paños tibios a un discurso que no va a dar resultados -este impuesto no va a dar resultados-, no decidimos parar con la concentración de la tierra y frenar la extranjerización de la misma, defender los recursos estratégicos, mirar el país para adelante, definirnos como Nación y resolver qué inversiones nos sirven y cuáles no. Creemos que si no hacemos esto vamos a fracasar en el intercambio del planeta.

Antes que nada quería mencionar eso, porque la realidad de la concentración de la tierra en el Uruguay y en cualquier parte del mundo y la guerra por las tierras en el planeta, más allá de las crisis y de la inversión en un elemento seguro como es la tierra, demuestra el comienzo de una crisis planetaria por

los recursos y por la explosión demográfica. Esta es la razón de todas las discusiones que se están produciendo en Australia y Nueva Zelanda y de las decisiones de México de incluir en la Constitución una reforma agraria.

Por estos motivos, los países inteligentes y centrales como Inglaterra o Estados Unidos han definido claramente el tema de la extranjerización y la concentración de la tierra, declarándola patrimonio de la Nación, al igual que el agua. Teniendo en cuenta que estos países ya pensaron que la guerra vendrá por ese lado y que las crisis planetarias serán producto de la explosión demográfica, nosotros también debemos actuar en esa línea. Debemos tener en cuenta que las herramientas que se puedan crear deberán tener como objetivo frenar esto y no promover la concentración de la tierra en manos de multinacionales, que es lo que hace este impuesto o lo que se pretende aprobar con esta herramienta tributaria. ¿Por qué digo que promueve la concentración? Porque no se puede despegar y tratar en forma individual algo que forma parte de un sistema tributario -por eso mencioné que va en contra de la filosofía de la reforma tributaria o del impuesto a la renta de las empresas- que, obviamente, tiene que ver con la forma en que se maneja la política económica de un gobierno.

El Gobierno conduce una política macroeconómica que tiene algunos elementos sustanciales como el control de la inflación, que muchas veces se operan desde el copón, retirando pesos de plaza y subiendo la tasa interbancaria. Esa es una herramienta financiera que utilizan el Ministerio de Economía y Finanzas y el Banco Central para el control de la inflación, que provoca la suba de las tasas de interés -sobre todo el encarecimiento del crédito productivo- aumentando las tasas productivas. A esto se agrega que con la presión que ejerce la suba de las tasas de interés, el precio del dólar en nuestro país -y también a nivel mundial- se mantiene a la baja, lo que provoca en el sistema productivo agropecuario -sobre todo para los productores nacionales o extranjeros instalados, no para las multinacionales que tienen otros beneficios extraordinarios- una carga que va al costo fijo de la empresa. Entonces, a mayor costo fijo de la empresa -y el impuesto directo a la tierra es otro costo fijo agregado-, se pueden dar dos reacciones en el productor agropecuario. Esto se produjo en la década del noventa, justamente por el ancla cambiaria que luego provocó un atraso cambiario, y por la suba de los impuestos directos, y tuvo como consecuencia el sobreendeudamiento agropecuario y, por lo tanto, la concentración de grandes extensiones de tierra en manos de más de 2.000 productores.

Este tipo de cargas tributarias van en contra de un Impuesto a la Renta que grava la rentabilidad de la empresa y la distribución de utilidades, tiene una contradicción brutal, porque se sumará a los costos fijos generados por aportes patronales, por los aportes de los trabajadores, por el encarecimiento de la energía eléctrica y de las tasas, por un dólar que está bajo y que no sirve para enjuagar el costo fijo de la empresa y porque además agrega una tasa de interés alta que no promueve el crédito productivo, con plazos que realmente son muy cortos y que no compiten con los de la región. Por ejemplo, en el caso de Brasil, los créditos tienen plazos de entre 20 y 25 años, con tasas negativas en reales. Todo esto encarece el costo fijo de la empresa agropecuaria. Al igual que en la década del noventa, la primera reacción de los productores será, justamente, la expansión del territorio y no la inversión en aquello que todos queremos promover, como es la tecnología para el aprovechamiento del suelo. Eso se promueve con el impuesto a la renta, pero no con impuestos directos que aumentan los costos fijos de las empresas.

Nosotros planteamos todo esto al señor Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca en el ámbito de la Comisión y consta en la versión taquigráfica, o sea que cualquiera puede leerlo. En aquella ocasión, el señor Ministro reconoció que la solución realmente podía venir por este lado, más allá de la valorización de la tierra agregada al ingreso de las empresas. En realidad, un productor que se dedica a producir no piensa en vender el campo para generar rentabilidad, salvo que se lo presione mucho.

En mi opinión, un impuesto que aumenta el costo fijo de la empresa, lógicamente va a provocar una mayor concentración de la tierra a favor de quien viene por ella y por los recursos, que son las grandes empresas con rentabilidades extraordinarias. Como su objetivo es adquirir tierras en lugares donde hay agua, comida y recursos estratégicos para producir, no les importa si la tierra vale US$ 5.000 la hectárea o mucho más. Es lo que sucedió en Nueva Zelanda, donde a estas empresas asiáticas o japonesas no les importó ofertar US$ 50.000 o US$ 40.000 por tierras que valían US$ 25.000. ¿Por qué hicieron esto? Porque allí hay recursos esenciales y, en el caso de Japón, solo tiene un 15% de su territorio fértil y ciento y pico de millones de habitantes. Estos países tienen la tecnología y el mayor producto bruto del planeta, lo que les permite comprar lo que se le dé la gana. Lo mismo le sucede a China.

En consecuencia, el encarecimiento del costo fijo de la empresa provocará la concentración de la tierra en manos de quien pueda hacerlo. Hay algunas cifras que se pueden comparar con las de la década del noventa, momento en que se produjo una gran concentración de la tierra, referida a estos mismos temas, es decir, al alto costo fijo de la empresa y a

una baja rentabilidad provocada por un sistema tributario o por la imposibilidad de enjuagar los costos fijos como consecuencia de un dólar planchado, del atraso cambiario, del dólar debilitado o de la inflación en dólares.

Como ya se dijo aquí, este impuesto va a afectar a los criadores ganaderos que tienen dos mil y pico de hectáreas en basalto o cristalino superficial, que son quienes van a sufrir el golpe más duro. En realidad, las grandes multinacionales van a enjuagar sus costos por otros lados, ya que muchas tienen contratos especiales y otras son gigantes a las que esto no les importa, porque lo que quieren es tener la posesión del recurso. Otras grandes empresas vienen por el grano y, por tanto, arriendan el campo.

Acá se verán afectados la mayoría de los productores de terneros, lo que traerá consecuencias claras sobre un problema estructural que tiene el Uruguay, que desde hace 50 años no puede solucionar un 65% de su arriada, por lo que siempre está faltando ganado en los frigoríficos; a medida que aumenta la capacidad de faena va a seguir faltando ganado. En los próximos años esto va a afectar la producción de terneros, justamente porque va a cargar sobre esas empresas y lo que el productor hace es retraerse en la mano de obra, en la inversión en praderas para dar de comer a los terneros o a las vacas a fin de destetarlas precozmente para producir más terneros y tratar de bajar los niveles de producción de rentabilidad. ¿Qué le pasa al productor nacional? En la década de los noventa, cuando a un productor nacional o a uno extranjero instalado con su familia le pasaba esto, se expandía. ¿Cómo se expandía? Muy fácil: en aquel momento, en la década de los noventa y principios del 2000, un novillo gordo de aproximadamente 510 kilos en planta frigorífica daba US$ 450 libres. Una hectárea de campo en aquel momento valía US$ 350, por lo que se achicaba el costo en personal o, en vez de embarcar los novillos de tres años, se lo hacía cuando tenían cuatro años y medio o cinco, se aumentaba el kilaje, se vendían mil novillos y se concentraba la tierra porque se compraban 1.300 hectáreas. Hoy un productor nacional ganadero no puede hacer eso porque un novillo gordo vale US$ 1.000 y una hectárea ganadera US$ 3.800, US$ 3.900 o US$ 4.000. Por lo tanto, ese productor que tenía 2.000, 3.000, 4.000 o 5.000 hectáreas y que podía preparar y aguantar a esos novillos tres o cuatro años, salvando los costos fijos para expandir el territorio y tener más ingresos, hoy no lo puede hacer. En definitiva, dado que el promedio de edad de los productores nacionales es de alrededor de cincuenta años -van quedando pocos-, pueden decidir vender y decir: "Hoy tengo en el bolsillo US$ 10:000.000 o US$ 15:000.000, los coloco en Bonos, me compro edificios y casas que no están gravadas como me gravan a mí, vivo de otra rentabilidad, no me caliento la cabeza y que produzcan otros". ¿Quién va a producir? El que puede concentrar y puede andar con US$ 20:000.000 en el bolsillo, las grandes multinacionales que van a seguir concentrando tierras. Esto es tan claro como el agua: este impuesto estimula indefectiblemente la concentración de la tierra y es una herramienta equivocada.

Lamentablemente, esto se va a aprobar y va a generar todos estos problemas.

Además, se habla de que una parte de este impuesto es a favor del Instituto Nacional de Colonización. En realidad, hubo un compromiso en la campaña electoral de 250.000 hectáreas para el Instituto Nacional de Colonización y 150.000 para frenar el avance de la soja sobre los productores lecheros. Esta fue una promesa del actual Presidente de la República; incluso, cuando él mencionó este tema de la concentración de la tierra en el año 2010 -que planteó la formación de una Comisión-, su preocupación eran las empresas multinacionales o los Estados que compraban Estados. Ahora, se promueve un impuesto que los favorece, lo que es totalmente contradictorio. Se habló de 250.000 hectáreas para el Instituto Nacional de Colonización y se piensa comprar estas hectáreas con lo que se venda de tierras -si es que se vende y el impuesto da-; esta es otra contradicción, porque para comprar 250.000 hectáreas se necesitan US$ 1.000:000.000. Bueno, manoteemos la renuncia fiscal, compremos tierras para el Instituto Nacional de Colonización y no inventemos cosas raras que no van a dar resultados.

El otro tema al que me quiero referir es la ayuda a las Intendencias para promover la caminería rural. El exintendente Tabaré Viera señaló que esto da para un 7%, 8% o 10% -otros Intendentes hablan del 10%-, por lo que no va a arreglar el gran problema de destrucción que tiene la caminería rural en todo el país debido al permanente tránsito de camiones de cuarenta toneladas de madera o de granos en los caminos, producto del crecimiento económico que ha tenido la agricultura o la forestación en el Uruguay. Además, el que saca treinta camiones por año va a terminar pagando US$ 30.000 o US$ 40.000 y el que saca, por ejemplo, trescientos camiones de arroz por año, no va a pagar. Si la lógica a aplicar era que el que rompe los caminos los termina pagando, en esto también es contradictorio.

Por lo tanto, señor Presidente -para no estirar más la noche porque ya dijimos lo que queríamos-, quiero decir que no vamos a acompañar este proyecto de ley. Si se piensa realmente en cómo frenar -así lo planteó el Presidente de la República en el año 2010- el avance de los Estados que compran Estados -como ha sucedido en África- o de las grandes multinacionales

que vienen por los recursos, a quedarse con todo pensando en que al planeta se le acaba la comida, el agua dulce y la energía; si queremos defender las futuras generaciones que van a tener que vivir en ese planeta conflictivo por la comida y el agua dulce, pongamos límite a la concentración de la tierra y prohibamos terminantemente que las grandes multinacionales asociadas a Estados o con relaciones financieras a través de empresas de determinados países que concentran los recursos, compren tierras en el Uruguay.

SEÑOR LARRAÑAGA.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR LARRAÑAGA.- Llevamos algo así como 16 horas y media de sesión.

SEÑOR PRESIDENTE.- No quiero ni contarlas.

SEÑOR LARRAÑAGA.- Van quedando pocos parroquianos, pero vamos a cumplir con nuestro trabajo y vamos a decir lo que pensamos -en la medida de lo posible vamos a hacerlo cortito- con respecto a este proyecto de ley.

Señor Presidente: estos impuestos pretenden ir en la línea de evitar la concentración y la extranjerización de la tierra, pero creo que van en una línea tremendamente equivocada, por una razón elemental: el que tiene recursos económicos puede concentrar y también puede extranjerizar. Esto está en la tapa del libro: aquel que tiene la plata para comprar la tierra, también la tiene para pagar el impuesto, y ni lo uno ni lo otro se va a evitar con este tipo de imposición.

Es más: creo que aquí entramos en una grave inconsecuencia, porque el Gobierno del Presidente Mujica le enmienda la plana al Gobierno del expresidente Vázquez. No puedo dejar de hacer este señalamiento, ya que no se trata únicamente de un conflicto dentro de la fuerza política mayoritaria sino que, lamentablemente, esto hace al diseño de país, al modelo de país, al hilo conductor en materia de política económica que, más allá de las polémicas y diferencias, tenía un trillo, un camino, un sendero marcado, precisamente, por el tan discutido Impuesto a la Renta del año 2007.

Además, señor Presidente, creemos que esto no contribuye a generar certeza y estabilidad porque definitivamente esta política no termina siendo neutral para el país ni para los uruguayos y va a tener efectos evidentemente negativos. No estamos procurando que ello acontezca; por el contrario, quisiéramos evitar que esto se lleve adelante porque va en una línea equivocada, que no condice con las señales que oportunamente el Gobierno enviara, tanto a los uruguayos como a los extranjeros, para poder invertir en el país. Pero es evidente que la exhibición de las diferencias parte del seno mismo del oficialismo. Escuché con extrañeza cómo un Senador del Gobierno hablaba de que no quería fragilizar al Gobierno, que no quería romper las mayorías dentro del Gobierno. En función de ello, se paga el precio de quebrar una línea de coherencia imprescindible que el país tiene que tener, fundamentalmente en materia de política económica, debido a las circunstancias que hoy existen en el mundo y que amenazan con impactar en nuestro país y, obviamente, en nuestra economía.

En este contexto se está incorporado este proyecto de ley con una contraposición muy fuerte entre la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y el Ministerio de Economía y Finanzas, que ha sido inocultable, que nadie puede disimular. Es evidente que estamos asistiendo a una puja que no le sirve al Gobierno, pero menos le sirve al país. El impuesto a la concentración de la tierra -concentración de algunos, no de todos- va a terminar siendo perjudicial para el país, porque el activo de la política debe ser la coherencia.

Tenemos algunos datos. Desde el año 2005 hasta la fecha, el 60% de la industria frigorífica nacional pasó a manos de brasileros y el 55% de la industria arrocera -la principal industria de exportación de granos del Uruguay- también pasó a las mismas manos. Ni hablemos del proceso de extranjerización de la tierra, tema que se planteara aquí en el Senado como consecuencia de una exposición del señor Senador Gamou, que trajo la preocupación. Allí se pudo ver que en el Uruguay, en los últimos seis o siete años, se han vendido aproximadamente 4:000.000 de hectáreas. En el año 2010, según cifras del Instituto Nacional de Colonización, el 83% de lo que se vendió fue a parar a manos extranjeras.

Lo que hoy se propone al Senado como solución a la concentración de la tierra, como reiteradamente se ha expresado, no va a ser eficaz. La recaudación de fondos para la caminería será insuficiente, ya que se recaudarán US$ 60:000.000, lo que alcanzará para reparar unos 6.000 kilómetros por año. La caminería departamental de todo el país seguramente supera los 100.000 kilómetros de caminería rural. Por lo tanto, se trata de todo un sacrificio económico sin resultados concretos en esa materia. Un kilómetro de caminería extraordinaria ronda los US$ 10.000 -cifra más, cifra menos-, y si hacemos el cálculo podremos ver que se harán dos departamentos por año. Reitero: esa es la realidad inocultable de lo que producirá este impuesto.

Considero que proclamando la lucha contra la concentración se va a generar concentración. Se proclama la lucha contra la extranjerización, pero se ex-

tranjeriza. Por lo que aquí se ha dicho, el que tiene dinero va a poder comprar sin importarle el impuesto, y esto es absolutamente claro.

En mi opinión, esto es, más que nada, un desahogo ideológico que tiene una parte del Gobierno; no puede explicarse de otra manera.

Además, creo que es fácil augurar a estos impuestos una muy corta vida, tan corta como la que puedan tener las mayorías parlamentarias aquí, en este Parlamento. Me parece, a su vez, que esto incrementa la presión fiscal sobre el sector, que algunos la ubicaban en el entorno del 6,6% del Producto Interno Bruto de 2010, pero que, según la Consultora Agropecuaria Seragro, treparía a cerca del 10% a partir de la entrada en vigor de este impuesto, sobrepasando seguramente a otros sectores de la economía del país, lo que nos parece equivocado. Si consideramos la imposición al agro en relación a otros sectores de la economía, conviene aclarar que, si bien la presión tributaria sobre el sector agropecuario en base a impuestos recaudados por la Dirección General Impositiva es un 20% inferior al del promedio de otros sectores de la actividad económica, de aprobarse este proyecto de ley pasaría a estar por encima del promedio. Sin duda, esto es así.

Además, señor Presidente, creo que no se toman en cuenta los precios internacionales, los factores climáticos, la posibilidad de que se reduzca la productividad, u otros fenómenos negativos, que ojalá no se den, pero que si ocurren van a generar enormes problemas al agro de nuestro país.

En cuanto a la concentración de la tierra, el Decano de la Facultad de Agronomía, ingeniero agrónomo Fernando García, expresó que con esta iniciativa -y cito textualmente- "intentando desalentar la concentración de la propiedad se puede aumentar la concentración de la tenencia, con lo cual, seguramente, pequeños productores y algunos productores familiares no alcanzados por el gravamen salgan de su rol productivo, en la medida en que puede serles más interesante arrendar su tierra que desarrollar algunas actividades a las que se dedican".

También hay otros comentarios con respecto a este tema. Por lo tanto, vale reproducir algunas de las valiosísimas exposiciones que hemos escuchado, en línea con aquellos Senadores que están en contra de este proyecto de ley, en tanto y en cuanto no va a evitar la concentración de la tierra.

Vamos a un punto que debemos tener claro. En la Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca del Senado, que tenemos el honor de presidir, recibimos al Ministro Aguerre, quien también señaló las objeciones al impuesto. En concreto, allí dijo: "Mi opinión siempre fue que aun coincidiendo en que debía darse una señal en contra de la concentración por la vía de un impuesto, este impuesto bien podría haber sido sobre la base de una franja o alícuota del Impuesto a la Renta superior a la que existe actualmente. Dicho más claramente: si tengo 5.000 hectáreas, en vez de pagar el 25% de Impuesto a la Renta, pagaría más".

Y agregó: "Esta postura se discutió a nivel del Poder Ejecutivo y finalmente se terminó acordando esta propuesta, incluso con la expectativa de que fuera mejorada por el Poder Legislativo". Pero el propio señor Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca reconoció -lo ha hecho en forma pública; no estoy inventando o poniendo en boca del señor Ministro declaraciones que no haya vertido- la derrota de su criterio, así como también la del equipo económico, con respecto a este tema.

Me parece que estamos ante algo equivocado porque, además, el peso tributario sobre la tierra, sobre el capital, va a tener muchísimas modalidades: llámese Contribución Inmobiliaria, Impuesto al Patrimonio para aquellos que lo paguen; ICIR; aportes a la seguridad social. Todo eso suma y forma parte de la realidad del sector agropecuario.

Otro tema que no es menor es el cambio que se produce en el Impuesto a la Renta por la venta de inmuebles rurales, que va a gravar a todos los predios. Este Impuesto a la Renta irá en contra de los propietarios uruguayos, que son los que van a vender; seguramente los compradores van a ser nuevos o viejos propietarios extranjeros, alentando por tanto la concentración. La fórmula de cálculo de la renta dependerá de un índice que será elaborado y a partir de eso y del precio de venta surgirá la renta a pagar. Entonces, ahí estamos ante una imposición tributaria que será del 100%, del 200% o del 300% de lo que hoy se está pagando por este concepto.

No vamos a hablar de la constitucionalidad del impuesto, pues ya lo han hecho otros compañeros del Partido Nacional e incluso integrantes del otro partido de la oposición, quienes también se han referido a que esta iniciativa vulnerará el artículo 297 de la Constitución de la República. Esto es algo evidente. ¿Puede ser bueno para los departamentos el producido de parte de esta imposición tributaria? Si lo será. ¿Es inconstitucional? Por supuesto que sí. Estamos frente a la extraña paradoja de las cosas mal hechas.

No podemos votar este proyecto de ley pues no cumplirá la finalidad argumentada y los efectos buscados serán nulos. Pero además esta iniciativa distorsiona los criterios tributarios, sus efectos -naturalmente no buscados- serán nocivos y gravosos, y emite

señales peligrosas sobre el respeto de las reglas de juego. Aquí no hay que olvidar que el Presidente de la República, junto con el equipo económico y con la presencia del Vicepresidente, convocó a inversores a una exposición de valía en el Hotel Conrad de Punta del Este. Reiteramos: se dan señales claras en cuanto a no respetar las reglas de juego. Además, el proyecto de ley contiene elementos de dudosa constitucionalidad.

En suma, señor Presidente, este será un impuesto que en lo que hace a la renta producida por la venta de inmuebles agropecuarios terminará gravando, fundamentalmente, a los productores uruguayos. En cambio, el primer impuesto, el que grava las superficies mayores a 2.000 hectáreas Índice Coneat 100, va a abarcar a algunas, pero no a todas, tal como ya se ha mencionado cuando se habló de todo lo que tiene que ver con Montes del Plata.

Por último, quiero hacer referencia a algo que también se insinúa y los hechos lo están demostrando. Creo que asistiremos a una suerte de ajuste tributario en cuentagotas que va a distorsionar el Impuesto a la Renta oportunamente aprobado por la primera Administración del Frente Amplio. Se trata de un ajuste tributario difuso, conceptualmente erróneo, que va en una mala dirección, con equivocaciones de diseño, que grava el capital a través de tasas que se imponen en función de los productos. De esta forma, creo que iremos generando en el país una suerte de colcha de retazos tributaria -que tantas veces se criticó- e incrementando la presión en materia de impuestos, que ya es excesivamente alta.

Era cuanto quería expresar en homenaje a la brevedad.

SEÑOR AGAZZI.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR AGAZZI.- Tenía preparada una intervención que no voy a realizar, porque también tenemos que sentir un poco de lástima por nosotros mismos.

Simplemente, voy decir algunas cosas que emergen de la discusión que se ha dado. Desde la oposición se ha criticado que esta no es una herramienta eficaz para desestimular la concentración de la tierra. Entonces, ¿qué es? ¿Hay o no una concentración de la tierra que es perjudicial para el país? Esta es la primera interrogante que nos debemos formular. Entre los distintos Senadores que han hablado en contra de esta iniciativa, algunos desestiman la importancia de la concentración, a diferencia de otros que están preocupados por ella. Unos dicen que en realidad sería bueno que no existiera un proceso de concentración de la magnitud del que existe actualmente. En lo personal, considero que estamos en un proceso de concentración de la propiedad de la tierra y, a propósito de ello, quiero decir lo siguiente.

Cuando el siglo XX terminó, teníamos más o menos la misma cantidad de explotaciones agropecuarias que cuando empezaron los censos, en 1908. En la primera mitad del siglo XX el Partido Colorado, que era el que estaba en el Gobierno, distribuyó tierras en forma importante a través de muchos mecanismos. Se aprobaron muchas leyes; incluso, en aquella famosa ley del año 1921 se puso al Banco Hipotecario del Uruguay a trabajar en la materia. Finalmente, todo terminó con la creación del Instituto Nacional de Colonización y con un aumento de las explotaciones: de las 43.000 que había en 1908, en 1961 se llegó a 86.000, es decir, al doble. En la mitad del siglo pasado se produjo una distribución de tierras, que fue la expresión en el área agropecuaria de una política global de gobierno.

Durante la segunda mitad del siglo XX ocurrió lo contrario: sobrevino la crisis posterior a la Segunda Guerra Mundial y sufrimos los problemas que había en el mundo. En realidad hubo una disminución en el número de productores, y terminó el siglo con 57.000 productores, es decir que se perdieron 35.000 o 36.000. Lo que ocurrió fue que se los llevó el mercado; un país de libre mercado, que no tenía políticas activas -como sí tuvo en la primera mitad del siglo-, se llevó a los ineficientes e improductivos, esto es, a los más chicos. Los 36.000 productores que desaparecieron en la segunda mitad del siglo fueron los más chicos, los que habían tenido tierras durante la primera mitad del Gobierno del Partido Colorado. ¿Qué está pasando al inicio del siglo XXI? Lo que han mencionado muchos señores Senadores: una fuerte concentración de la tierra. Quizá no haya un menor número de establecimientos porque, según el estudio de la FAO al que hacía referencia el señor Miembro Informante, la concentración se está dando de una forma muy particular: hay concentración en los estratos de mayor superficie de propiedad. Quiere decir que hay una concentración en la concentración y están empezando a aparecer los megaemprendimientos a los que aquí se ha hecho referencia.

Se ha hablado de la superficie y de quiénes son los propietarios. ¿Esto es bueno o malo para el país? Algunos piensan que esto podría interpretarse como la lógica de la economía, y si está pasando, sus fundamentos tiene, y entonces malo no es. En realidad, esta es una excepción en el mundo.

La producción agropecuaria en todo el mundo es organizada. Hay un estudio de este año del Banco

Mundial que analiza el tema buscando rumbos para saber qué está pasando y por qué hay hambre de tierras en el mundo. El señor Senador Abreu habló sobre este punto anteriormente y no voy a repetir nada de lo que él expresó. ¿Por qué hay hambre de tierras? Por todas las razones que mencionó el señor Senador Abreu. Por ello hay hambre de tierras y demanda, por eso en el año 2009 se incorporaron 56:000.000 de hectáreas a la agricultura y esto es una cosa de locos. Todos los estudios indican que esta situación va a continuar hasta el 2030. Esa hambre de tierras en el mundo está provocando una demanda importante que está haciendo que su precio suba. En realidad, el precio de la tierra está sujeto a la oferta y la demanda. Hay avidez por tierras, hay capitales financieros para invertir, hay políticas de biocombustibles -ya sabemos cuánto bioetanol van a consumir los europeos, cuánto biocombustibles van a consumir los americanos y cuántas hectáreas de maíz van a plantar para obtenerlo, pues los datos figuran en todas las estadísticas- y eso va a seguir ocurriendo.

También sabemos del aceite de palma que se planta en Indonesia y que se utiliza para hacer biodiesel.

En realidad, la producción en el mundo se organiza básicamente con productores que trabajan con sus familias en sus predios; eso es lo dominante. Aquí se habló del Índice de Gini. Como decía el señor Miembro Informante, nosotros tenemos un Índice de Gini que se ubica en 0,77, pero en Europa es 0,60, en el Sudeste asiático 0,50 y en África subsahariana 0,49. En el Uruguay la tierra está distribuida de una forma muy desigual, de una manera que llama la atención al Banco Mundial, institución donde se analizan algunas de nuestras producciones.

La producción agrícola se organiza básicamente con familias de productores que están trabajando, pero en el mundo aparecen megaempresas que son tales porque tienen economía de escala. En la actividad agropecuaria hay economías de escala y "deseconomías" de escala. Los productores de granos en el Uruguay están teniendo un costo muy alto por la gran distribución geográfica de sus chacras; ya tienen un costo cien kilos de soja por hectárea, de logística. Precisamente, eso ocurre porque son demasiado grandes. Una empresa tiene economía de escala para colocar sus productos y para llegar a los mercados, y hasta cierto punto, economía de insumos, pero después de ello empiezan las "deseconomías" de escala. Eso es lo que determina que la lechería tenga grandes empresas industriales como Conaprole, pero los que producen son los tamberos. Ese es el modelo y eso es lo que llevan adelante los productores, pero nosotros queremos defenderlos de las megaempresas y por eso queremos desestimular la concentración de la tierra. Es una cuestión de definición política. No queremos que se instalen acá megaempresas que se aprovechen de las fallas que tiene el mercado, porque hay problemas de financiamiento y de transferencia tecnológica. Vamos a atacar los problemas que tienen nuestros productores, tratando de que mejoren la eficiencia y la productividad de sus emprendimientos. Creo que esto es básico: es malo para nuestros intereses estratégicos que se instalen megaempresas. Este es un razonamiento general, aunque para la forestación fue necesario porque no teníamos experiencia ni base forestal previa y no hubo más remedio que permitir que se instalaran empresas importantes.

Ahora bien, tal vez podría haberse tomado otro camino para desestimular la concentración. Tengo en mi poder la iniciativa que el Consejo de Gobierno de aquel entonces envió al Parlamento, que se llamó "Proyecto de ley de modificación de las estructuras agrarias", y que iba por otro camino. Allí se decía que en este país solo se podía tener entre 600 y 2.500 hectáreas según la productividad de los suelos, y se creaba un impuesto denominado Improme, que en realidad era un gravamen a la baja productividad. El impuesto que hoy estamos discutiendo no tiene nada que ver con el Improme. No se trata de un impuesto a la baja productividad, sino de un tributo que grava la concentración de la propiedad de la tierra; se trata de cosas conceptualmente diferentes. En aquel momento, el Gobierno, que había estudiado mucho sobre el tema y había dicho que las limitantes al desarrollo nacional eran la existencia del latifundio improductivo y del minifundio, mantuvo una gran discusión en la que participó mucha gente y envió esta iniciativa. Lo hizo con la visión estructuralista de los años sesenta, pero fue una herramienta que se manejó en esa época. En otros países en los que se aplicó, fracasó y no obtuvo el resultado que se esperaba. Ahora el Gobierno está desestimulando la concentración por la vía de un incremento tributario a los grandes tenedores de tierra.

En síntesis, creo que se trata de algo diferente. La tierra tiene que ser ponderada según la cantidad de hectáreas y en base a algún indicador de su calidad. El Índice Coneat se expresa en kilos de carne por hectárea, pero no tiene nada que ver con la ganadería; es un Índice que mide la productividad del suelo y lo expresa en kilos de carne. Todos los suelos del Uruguay están expresados en kilos de carne por hectárea. Es cierto que con el transcurso del tiempo hay que revisar y actualizar el Índice Coneat -eso lo estuvimos discutiendo con el señor Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca-, y es cierto que hay suelos de Índice Coneat bajo que tienen una alta producción porque surgieron innovaciones tecnológicas, pero no hay ningún suelo que tenga un Índice Coneat alto que rinda poco. En

todo caso, tomando el Índice Coneat quien se puede perjudicar es el Fisco, pero nunca los productores ni los tenedores de tierra. Y eso ocurre por los avances tecnológicos que se han producido.

Esta es una medida creada a comienzos del siglo XXI para afrontar los problemas que tenemos como consecuencia de lo que está pasando en el mundo. Por ahí alguien dijo que esta es una medida "sesentista", pero "sesentista" sería hacer una reforma agraria como se planteaba en los años sesenta. Acepto todos los consejos en el sentido de estudiar el capitalismo, pero ahora no estamos a la altura de ponernos a discutir sobre eso; en realidad, estamos encontrándole la vuelta a toda la conducción del país para insertarnos de otra manera, para mejorar la productividad de nuestra economía, para tener presencia en el mercado en una forma distinta y para no ser proveedores de lana o alimentos baratos para los países industrializados. Tenemos un mundo y un país distinto y esta es una medida adaptada a las circunstancias actuales, aplicada en un sistema tributario que tiene la mayor lógica; por primera vez en la historia del Uruguay el agro está tributando con el mismo criterio que el resto de las actividades económicas. Eso nunca había pasado.

Reitero que este no es un tributo al agro ni un impuesto a la tierra, sino que es un gravamen a los grandes tenedores de tierra. Se habla de los productores, pero no van a tener nada que ver con esto. Me reuní con los representantes de la Federación Rural en La Herradura para discutir el tema. En determinado momento les pregunté: ¿cuántos de ustedes tendrán que pagar este impuesto? Ninguno lo iba a pagar. Entonces, les dije que no entendía por qué estaban afligidos. En fin, esa es una discusión que mantuvimos en ese ámbito y que comento en Sala porque cuando se habla de los productores en realidad se debería hacer referencia a los terratenientes, que serán quienes deberán pagar el gravamen. Esa es la intención: desestimularlos.

La iniciativa tiene una parte importante que es dar una mano a las familias rurales a través de la caminería. Hoy se gastan US$ 17:000.000 por año en la caminería rural de todo el país y este impuesto va a generar US$ 60:000.000. Entonces, si se actúa con inteligencia, con esta cifra se podrá obtener un fondo bastante mayor, que servirá para ejecutar un plan. Ese va a ser tema para trabajar con el Congreso de Intendentes, y en eso estamos.

En estos días, luego de trabajar cuatro meses, la Comisión Multipartidaria de Análisis de la Minería de Gran Aporte llegó a un acuerdo. Siento que quienes estamos en estos temas no fuimos muy creativos ni activos, porque quizás tendríamos que estar pensando en una especie de discusión sobre la agropecuaria de gran porte, su importancia para el país y cuáles deberían ser las reglas a aplicar.

Hoy la palabra "incertidumbre" sobrevoló en este ámbito; yo propongo que vayan a comprar 10 hectáreas en Nueva Zelanda o una chacrita en California o Bélgica. En el mundo de hoy, esas son las cosas más corrientes en esos países. El problema es que nosotros estamos llegando tarde con el problema de la concentración de la tierra. En 1862, cuando terminó la Guerra de Secesión, Abraham Lincoln firmó la ley granjera de los Estados Unidos para distribuir las tierras que quedaban del otro lado del Mississippi. En Nueva Zelanda se promulgó la Ley de Reforma Agraria en 1892. Los países que han desarrollado una economía y tienen un buen nivel de vida se preocuparon mucho por distribuir apropiadamente los bienes públicos, uno de los cuales era la tierra. En nuestro país estamos llegando tarde con estos temas, porque quien quiso repartir tierras fue Artigas pero perdió, y después quedaron las donaciones de la Corona.

Me parece que este es un tema de fondo y que la historia no importa mucho, porque lo realmente significativo es lo que hagamos de aquí en adelante. Este proyecto de ley intenta desalentar los emprendimientos que no queremos que sustituyan a los productores rurales, motivo por el cual lo votaré con profunda satisfacción.

Nada más. Muchas gracias.

SEÑOR LORIER.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR LORIER.- Señor Presidente: el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca registra en el país unos 32.000 productores agropecuarios familiares que precisan medidas de apoyo para mejorar su productividad y sus ingresos -me refiero a tierra, crédito barato, asesoramiento técnico, capacitación y apoyo en la comercialización- accediendo a la demanda y a buenos precios. Con el objeto de lograr mejores ingresos, es precondición la redistribución de la riqueza, facilitando el aumento de la superficie trabajada. Sin duda alguna, esos 32.000 productores están en contra de la concentración de la tierra y son aquellos que no nos dejan solos, como aquí se quiso decir en algún momento. Nos sentimos acompañados por esos sectores de productores y por la Comisión Nacional de Fomento Rural que, a nuestro juicio, es la que representa más genuinamente a esas capas de productores de nuestro agro.

Como ya se ha señalado, es indudable y preocupante el proceso de extranjerización y de concentración de la tierra, que se ha venido agudizando en los últimos años. El 2,5% de las empresas, que son las que tendrían que pagar el impuesto, son las que en el Uruguay explotan el 35% de la tierra, mientras la franja inferior -que abarca al 40% de los productores- tan solo explota el 2%. Por otra parte, nos encontramos con que en nuestro país existen ocho empresas forestales que poseen 720.000 hectáreas de campo; seis de ellas -cinco argentinas y una brasileña- explotan 350.000 hectáreas dedicadas a la agricultura de secano. Asimismo, existe una empresa -originalmente neozelandesa- que compró veinte estancias y suma 35.000 hectáreas para la producción intensiva de leche. En síntesis, quince inversores extranjeros concentran tierras agropecuarias que totalizan una superficie equivalente a los departamentos de San José, Colonia y Canelones.

En los primeros diez años del siglo XXI las operaciones de compraventa en este país sumaron 6:280.000 hectáreas, de un total de 16:000.000 que tenemos como superficie agropecuaria. Se trata del equivalente al 39% de ese total, y esas transacciones sumaron la friolera de US$ 6.300:000.000. En el año 2010 el precio promedio de la hectárea se ubicó en US$ 3.900, por lo que quien en 2002 tenía 1.000 hectáreas con un valor de US$ 350, la misma cantidad de tierras hoy le representan US$ 3:900.000. Las operaciones de arrendamiento alcanzaron las 5:766.000 hectáreas, o sea el equivalente al 36% del total, y la suma de los valores de los arrendamientos en el período fue de US$ 433:000.000. Se trata de cifras muy importantes, ya que hablamos de US$ 6.300:000.000 por un lado y de US$ 433:000.000 por otro. Nos preguntamos dónde habrán ido esas sumas de dinero realmente importantes, como también nos preguntamos si el impuesto que se aplicaría afectará de una manera muy fuerte lo que han sido estos ingresos, que se deben básicamente a los altos precios de la materia prima. No nos engañemos acerca de si un impuesto como el que estamos manejando afectará o no el precio de la tierra en el Uruguay, porque "se fue para arriba" y se mantendrá por el precio de los *commodities*; ese es el factor fundamental a tener en cuenta.

Para nosotros la tierra es un recurso natural de toda la sociedad y por eso debe cumplir una función social. No se puede analizar como un activo más, como un factor de producción o como una herramienta cualquiera, porque la tierra, además de producir, desde nuestra óptica constituye un modo de vida y forma parte del territorio nacional, ya que son ecosistemas que cumplen otras funciones y un recurso natural que debemos cuidar y preservar.

A pesar de que todavía no contamos con los datos definitivos, un anticipo del Censo General Agropecuario en ejecución señala que, luego de haberse censado el 20% de la superficie y al 30% de los productores, se confirmaría el dato de que existen menos productores y, por consiguiente, la tendencia a una mayor concentración de la tierra.

Como elemento adicional, creemos del caso reafirmar que organismos internacionales como la FAO y hasta el propio Banco Mundial alertan sobre la gravedad de este proceso de concentración. El país no dispone todavía de una legislación que limite la posesión de tierras por parte de personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras. Nos preguntamos qué pasaría si algún poderoso empresario, fondo de inversión, fondos previsionales o fondos soberanos de otros países compraran toda o gran parte de nuestra tierra, no solo por lo que ella significa, sino también por los recursos naturales que cobija. Desde nuestro punto de vista, debe quedar claro que cuando hablamos de soberanía no nos referimos a la Bandera o al Himno Nacional, sino a la capacidad de decidir sobre el destino de nuestro territorio y de la renta que genera nuestro recurso natural más importante. En una investigación de la FAO denominada "Dinámica del mercado de la tierra en América Latina" se cita al Director del Centro Peruano de Estudios Sociales, señor Fernando Eguren, quien señala que la concentración de la tierra no solo es un fenómeno económico, sino también una concentración de influencia y de poder político en las esferas territoriales donde está ocurriendo. Tiene también que ver con restricciones en la democracia. Esa situación está creando una serie de problemas y de inequidades de gran influencia en la orientación de la modernización de la agricultura que, desde nuestro punto de vista, dejan al margen las preocupaciones por la seguridad alimentaria, así como por el desarrollo de la agricultura familiar.

Los defensores de los grandes emprendimientos agrícolas hacen referencia al crecimiento de la producción, a las toneladas exportadas y a la generación de empleo, pero falta analizar la otra cara de la moneda, constituida, por ejemplo, por el sensible deterioro de los suelos reconocido por la propia Renare y por un especialista en la materia, como lo es el señor Decano de la Facultad de Agronomía. Se trata de un deterioro absolutamente irreversible y, por esa razón, es necesario tenerlo en cuenta a la hora de hacer las valoraciones del caso.

También debe tenerse en cuenta el daño en la infraestructura vial provocado por los grandes emprendimientos, cuyos titulares son, precisamente, quienes hoy reclaman fuertes inversiones del Estado y de la sociedad para recuperarla.

En lo que tiene que ver con la generación de empleo, hay investigaciones que demuestran que la lechería genera diez veces más empleo por hectárea que la agricultura. Precisamente, la lechería es uno de los sectores más afectados en la competencia por la tierra para la agricultura. Hay datos que señalan que 200.000 hectáreas, un 20% de la superficie destinada a la lechería, pasaron a la agricultura al no poder competir los productores lecheros con el agronegocio, por el elevado precio de los arrendamientos. En consecuencia, más de mil productores lecheros quedaron excluidos de la cadena agroindustrial. Por eso insistimos en que hay que mirar las dos caras de la moneda y reafirmamos que el tema de la tenencia de la tierra tiene connotaciones económicas, sociales y culturales.

No creemos que la implementación del ICIR se pueda considerar un cambio en las reglas de juego por la incidencia que tendría en la rentabilidad de ese pequeño segmento que abarcará. Como aquí se ha señalado, se trata de cifras simbólicas en comparación con la renta que obtienen esos negocios. Este año, el Anuario de la Opypa vuelve a refrendar récords absolutos en materia de rentabilidad, por lo que no tenemos mayor preocupación.

Con referencia al destino que se daría a la recaudación generada, debo decir que se atenderá la caminería rural. Se trata de US$ 60:000.000 pero, como lo señaló el señor Presidente, seguramente eso será la base de un fideicomiso que genere muchos más recursos.

Los artículos 13 y 14 del proyecto de ley refieren a la enajenación de los bienes rurales que se destinarán al Instituto Nacional de Colonización.

En razón de lo expuesto y por encima de los efectos que el impuesto podrá tener o no para limitar la concentración de la tierra, recordamos las palabras del señor Ministro de Economía y Finanzas, quien en los últimos días manifestó que no se puede hablar de sus efectos antes de su instrumentación. Pensamos que el problema de la concentración de la tierra debe atenderse con la premura necesaria y que, a nuestro entender, esto solo se soluciona con una legislación específica que limite la superficie de la tenencia por parte de personas físicas o jurídicas, tal como ya existe en otros países. Este es un compromiso que ha asumido nuestra fuerza política. Hemos conformado una Comisión integrada por tres Legisladores de nuestro partido, que está estudiando este tema, de manera de presentar un proyecto de ley en ese sentido en el correr del año próximo. En algunas intervenciones se señaló que este es un elemento central, por lo que el año que viene seguramente habrá novedades al respecto.

Señor Presidente: legislar sobre el uso y la tenencia de la tierra no es meramente un tema económico-tributario, sino también político y social. En este sentido, creemos pertinente citar al Jefe Regional de la FAO, el señor Fernando Soto Vaquero, quien recomienda que los Gobiernos de la región deben encontrar formas de asegurar que los procesos de concentración y extranjerización de tierras no tengan efectos negativos sobre la seguridad alimentaria, el empleo agrícola y el desarrollo de la agricultura familiar. Esos 32.000 productores son los que están con nosotros, que nos acompañan y que no nos dejan solos, a pesar de algunas intervenciones que quisieron expresar que estábamos poco más que aislados con respecto a este proyecto de ley.

Es cuanto quería manifestar.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar en general el proyecto de ley, para lo que se requiere mayoría absoluta, esto es, mayoría de componentes del Cuerpo.

(Se vota:)

-16 en 27. **Afirmativa.**

En discusión particular.

Léase el artículo 1º.

SEÑOR PENADÉS.- Pido la palabra para una moción de orden.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR PENADÉS.- Formulo moción en el sentido de que se suprima la lectura y se vote en bloque el articulado.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa quiere dejar planteada la advertencia de que solo hay cuatro artículos que requieren mayoría simple y todos los demás mayoría absoluta.

Se va a votar la moción formulada en el sentido de suprimir la lectura del articulado y votar en bloque el proyecto de ley.

(Se vota:)

-26 en 26. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

En consideración el articulado.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar en bloque.

(Se vota:)

-16 en 26. **Afirmativa.**

Ha quedado sancionado el proyecto de ley, que se comunicará al Poder Ejecutivo para su promulgación.

(No se publica el texto del proyecto de ley sancionado, por ser igual al considerado.)

21) LEVANTAMIENTO DE LA SESIÓN

SEÑOR PRESIDENTE.- No habiendo más asuntos a considerar, se levanta la sesión.

(Así se hace, a la hora 3 y 7 minutos del día 28 de diciembre de 2011, presidiendo el señor **Danilo Astori** y estando presentes los señores Senadores **Abreu, Agazzi, Amorín, Antognazza, Couriel, Da Rosa, Gallo Imperiale, Heber, Lacalle Herrera, Larrañaga, Lorier, Martínez, Michelini, Moreira (Constanza), Nin Novoa, Obispo, Pasquet, Penadés, Rosadilla, Rubio, Saravia, Tajam, Topolansky, Viera** y **Xavier**.)

DANILO ASTORI
Presidente

Hugo Rodríguez Filippini
Secretario

Gustavo Sánchez Piñeiro
Secretario

Walter Alex Cofone
Director General

Adriana Carissimi Canzani
Directora General del Cuerpo de Taquígrafos

Corrección y Control
División Diario de Sesiones del Senado

Armado e Impreso
División Imprenta del Senado